Deutscher Bundestag **Drucksache 17/8525**
17. Wahlperiode 30. 01. 2012

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Tätigkeitsbericht 2010 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen für den Bereich Eisenbahnen gemäß § 14b des Allgemeinen Eisenbahngesetzes

und

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 26. Januar 2012 gemäß § 14b Absatz 4 des Allgemeinen Einsenbahngesetzes.

Seite

Abbildungsverzeichnis

Stellungnahme der Bundesregierung

A. Aufgaben der Bundesnetzagentur

Ziel der Bundesregierung im Eisenbahnbereich ist die Förderung und Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs auf den Eisenbahnmärkten und damit die Steigerung des Anteils des schienengebundenen Personen- und Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen. Die Bundesnetzagentur ist in diesem Rahmen verantwortlich für die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur. Sie überwacht die Einhaltung der Zugangsvorschriften zur Eisenbahninfrastruktur, insbesondere hinsichtlich der Erstellung des Netzfahrplans, der Entscheidungen über die Zuweisung von Zugtrassen, des Zugangs zu Serviceeinrichtungen sowie der Benutzungsbedingungen, der Entgeltgrundsätze und der Entgelthöhen. Der bei der Bundesnetzagentur eingerichtete Eisenbahninfrastrukturbeirat berät die Bundesnetzagentur bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und macht Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit. Im Jahr 2010 fanden vier Sitzungen des Eisenbahninfrastrukturbeirates statt. Die Bundesnetzagentur nimmt hier zu aktuellen Entwicklungen und Entscheidungen im Bereich der Eisenbahnregulierung Stellung.

B. Marktentwicklung

Während das Jahr 2009 noch im Zeichen der allgemeinen Wirtschaftskrise stand, ist die deutsche Wirtschaft im Jahr 2010 auch dank der durch die Bundesregierung gesetzten politischen Rahmenbedingungen deutlich gewachsen. An diesem Wachstum hat auch der Eisenbahnsektor teilgenommen.

Im Jahre 2008 erreichten die im Schienengüter- und -personenverkehr erbrachten Verkehrsleistungen noch neue Höchstmarken. Im Jahr 2009 konnte dieser Trend nicht fortgesetzt werden: Während Umsatz und Transportleistung im Personennah- und -fernverkehr leicht abnahmen, aber weitgehend stabil blieben, nahm der Anteil des Schienengüterverkehrs an der gesamten Transportleistung in Deutschland 2009 deutlich ab. Dieser negative Trend konnte umgedreht werden. Die Verkehrsleistungen im Personennah- und -fernverkehr erreichten im Jahr 2010 das Niveau des Jahres 2008. Die Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr lag im Jahr 2010 nach ersten Angaben des Statistischen Bundesamtes elf Prozent über dem des Jahres 2009, konnte jedoch den Wert des Jahres 2008 nicht erreichen (2008: 116 Mrd. tkm; 2010: 107 Mrd. tkm).

Die Bundesregierung beobachtet die Entwicklung des Wettbewerbs auf den Eisenbahnmärkten mit großer Aufmerksamkeit. Mit Ausnahme der Entwicklung zwischen 2008 und 2010 ist der Anteil der von Wettbewerbern der Deutschen Bahn AG (DB AG) erbrachten Umsätze stetig gestiegen. Bei den einzelnen Verkehrsleistungssegmenten bietet sich jedoch kein einheitliches Bild. Die Marktanteile der Wettbewerber lagen im Schienengüterverkehr bei 25 Prozent in Tonnenkilometern, im Schienenpersonennahverkehr bei 13 Prozent der Personenkilometer und im Schienenpersonenfernverkehr bei unter 1 Prozent der Personenkilometer. In der Gesamtbetrachtung entwickelt sich damit der Wettbewerberanteil im Eisenbahnsektor langsam positiv. Die Bundesregierung geht davon aus, dass noch weiteres Wettbewerbspotential besteht, das je nach Teilmarkt unterschiedlich ausgeprägt ist. Die Bundesregierung begrüßt die Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 8. Februar 2011 (BGH, X ZB 4/10). Dieser hat die seit längerem strittige Rechtsfrage geklärt, ob bei der Vergabe von Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs das Vergaberecht des Vierten Teils des GWB dem § 15 Absatz 2 AEG vorgeht und ob das nationale Recht einer voraussetzungslosen freihändigen Vergabe entgegensteht. Die Bundesregierung erwartet damit eine verstärkte Anwendung wettbewerblicher Vergabeverfahren im Schienenpersonennahverkehr.

Bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen besteht weiterhin eine hohe Marktkonzentration. Dabei erreichen die Betreiber der Schienenwege im Konzern der DB AG nach Feststellung der Bundesnetzagentur – bezogen auf die Trassenentgelte – insgesamt einen Marktanteil von 98 Prozent (90 Prozent bezogen auf die Netzlänge). Auch der Markt der Serviceeinrichtungen zeichnet sich danach durch eine hohe Marktkonzentration aus. Damit sind die Auswahlmöglichkeiten an Infrastrukturunternehmen sehr eingeschränkt oder nicht vorhanden.

Wie schon in den vergangenen Jahren hat die Bundesnetzagentur unabhängig von konkreten Verwaltungsverfahren die Zufriedenheit der Marktteilnehmer im Bereich des Zugangs zur Infrastruktur erhoben. Erfreulicherweise werden die Zugangsmöglichkeiten zu Schienenwegen und Serviceeinrichtungen durchschnittlich als gut bis befriedigend beurteilt. In Bereichen, in denen die Eisenbahnverkehrsunternehmen Probleme aufgezeigt haben, wie beim Zugang zu Güter- und Rangierbahnhöfen, Terminals, Gleisanschlüssen, Wartungseinrichtungen und Abstellgleisen, bei der Disposition im Störungsfall und bei der Koordinierung der Baustellenplanung hat die Bundesnetzagentur Maßnahmen ergriffen.

In Bezug auf den Ausbau- und Erhaltungszustand der Eisenbahninfrastruktur zeigen die Ergebnisse der Befragung der Eisenbahnverkehrsunternehmen durch die Bundesnetzagentur auch im Jahr 2010 weiterhin Verbesserungsbedarf aus Sicht der Unternehmen. Der Erhaltungszustand der Stationen wird von 51 Prozent positiv („sehr gut“, „gut“ oder „mittel“) eingestuft, von 49 Prozent jedoch als negativ („schlecht“ oder „ungenügend“). Die Bewertung insgesamt lag daher nur bei 3,5. Der Erhaltungszustand der Schienenwege wird von 67 Prozent als positiv, von 33 Prozent dagegen als negativ bewertet (Bewertung: 3,2). Das entspricht den Bewertungen für den Ausbauzustand der Schienenwege (Bewertung: 3,3) und Stationen (Bewertung: 3,2).

Zur Verbesserung der Situation wurden ab 2009 die Regelungen zur öffentlichen Förderung des Bestandsnetzes grundsätzlich neu gestaltet. Im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen dem Bund und der DB AG ist eine Verstetigung der Bundesmittel festgelegt worden. Der Bund stellt bis 2013 jährlich 2,5 Mrd. Euro für die Erhaltung des Bestandsnetzes

(inklusive Verkehrsstationen und Energieversorgungsanlagen) bereit, davon 2,2 Mrd. Euro für die DB Netz AG. Im Gegenzug verpflichtet sich die DB AG über vertraglich festgelegte Kriterien ein vereinbartes Qualitätsniveau des Schienennetzes und der Bahnhöfe zu sichern. Die DB AG verpflichtet sich zudem pro Jahr 500 Mio. Euro an Eigenmitteln in das bestehende Netz zu investieren. Zudem werden vom Bund Baukostenzuschüsse für Investitionen in Neu- und Ausbaumaßnahmen nach dem „Bedarfsplan Schiene" auf Grundlage des Bundesschienenwegeausbaugesetzes gewährt.

Die Bundesregierung erwartet, dass sich auf dieser Grundlage die Qualität der Eisenbahninfrastruktur mittelfristig verbessern und damit die Zufriedenheit der Marktteilnehmer steigern wird.

Nach den Ermittlungen der Bundesnetzagentur entfielen 2010 rund 30 Prozent des Umsatzes der Eisenbahnverkehrsunternehmen auf Infrastrukturnutzungsentgelte. Insgesamt beliefen sich die in Deutschland gezahlten Eisenbahninfrastrukturnutzungsentgelte im Jahr 2010 auf rund 5,2 Mrd. Euro, davon entfielen rund 4,2 Mrd. Euro auf Entgelte für die Nutzung der Schienenwege (Trassenentgelte). Der übrige Betrag teilte sich in Stationsentgelte (rund 0,7 Mrd. Euro) und Entgelte für die Nutzung sonstiger Serviceeinrichtungen (z. B. Abstellgleise, Rangierbahnhöfe, etwa 0,3 Mrd. Euro) auf. Die Schienenwegsbetreiber der DB AG vereinen rund 98 Prozent der Trassenentgelte auf sich. Die von der DB AG erhobenen Trassen- und Stationspreise sind in den letzten Jahren zum Teil deutlich angestiegen, auch im Jahre 2010.

Auch wenn die Bundesnetzagentur die Entgelte nach § 14 Absatz 4 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes nach Kosten für die nachgefragte Leistung bzw. den Markttragfähigkeiten der Eisenbahnverkehrsunternehmen reguliert, sind die Nutzungsentgelte ein erheblicher Kostenfaktor für die Eisenbahnverkehrsunternehmen. Die Bundesregierung wird darauf bei der Überarbeitung des Regulierungsrechtes besonderes Augenmerk legen. Ziel der Entgeltregulierung ist, eine missbräuchliche Behinderung oder Diskriminierung von Eisenbahnverkehrsunternehmen durch die Preisgestaltung von Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu verhindern und die Effizienz der Infrastrukturbereitstellung zu erhöhen.

Die Bundesnetzagentur hat im Entgeltbereich unabhängig von konkreten Verwaltungsverfahren die Zufriedenheit der Marktteilnehmer erhoben. Das Preis-Leistungs-Verhältnis der Entgelte der Eisenbahninfrastrukturunternehmen wird von den Eisenbahnverkehrsunternehmen kritisch gesehen. Besonders ungünstig wird das Preis-Leistungs-Verhältnis bei Personenbahnhöfen (Bewertung: 3,5) und Abstellgleisen (Bewertung: 3,2) eingestuft.

Da im gegenwärtigen Rechtsrahmen regulatorische Vorgaben, Infrastruktur effizient zu betreiben und Details für die Entgeltfestsetzung fehlen, bereitet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eine Novellierung des Eisenbahnrechts vor. Nach Abschluss der Vorarbeiten ist das Gesetzgebungsvorhaben Ende 2011 eingeleitet worden.

C. Tätigkeiten

Die wesentliche operative Tätigkeit der Bundesnetzagentur ist die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen, des Zugangs zu Serviceeinrichtungen und die Kontrolle bezüglich der Höhe der Zugangsentgelte. Die Bundesregierung unterstützt das konsequente und situationsgerechte Vorgehen der Bundesnetzagentur. Wenn möglich wird von der Bundesnetzagentur der Konsens der Marktteilnehmer gesucht. Das gilt insbesondere für komplexe Situationen, bei deren Bewertung die Erfahrungen der Marktteilnehmer einbezogen werden, um zu praktisch umsetzbaren Lösungsansätzen zu gelangen. Wo nötig, wird durch Bescheid entschieden. Zudem prüft die Bundesnetzagentur die tatsächliche Umsetzung und die Wirksamkeit der getroffenen Regelungen im Erfahrungsaustausch mit den Zugangberechtigten.

Die nachfolgend dargestellten Beispiele illustrieren die von der Bundesregierung unterstützte konsequente Vorgehensweise der Bundesnetzagentur.

I. Diskriminierungsfreier Zugang zu Schienenwegen

Tätigkeitsschwerpunkte der Bundesnetzagentur im Jahr 2010 waren die Aufstellung und Gestaltung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB), die Disposition im Störungsfall, Koordinierung der Baustellenplanung, Trassenkoordination, Rahmenverträge sowie Kapazität und Überlastung. Daneben wurden drei neue Themenbereiche beleuchtet, die sich nach Einschätzung der Bundesnetzagentur in den kommenden Jahren zu wichtigen Schwerpunkten der Eisenbahnregulierung entwickeln dürften: Die Schaffung europäischer Güterverkehrskorridore, eine neuartige Langfristkapazitätsplanung der DB Netz AG und die wachsende Bedeutung von sogenannten „Systemtrassen".

Durch Bescheid hat die Bundesnetzagentur den wichtigen Bereich „Disposition im Störungsfall" entschieden. Der tägliche Ablauf des Zugverkehrs auf dem Schienennetz der DB Netz AG in Deutschland wird von einer übergeordneten Netzleitzentrale und sieben regionalen Betriebszentralen überwacht sowie disponiert. Bei Störungen kommt es zu Abweichungen vom Fahrplan, mit der Folge, dass die Reihenfolge der Züge neu zu regeln ist (z. B. Überholungen von Reisezügen und längere Abstellzeiten von Güterzügen). Bislang saßen in den Betriebszentralen nur Disponenten der DB Netz AG gemeinsam mit Mitarbeitern der DB-eigenen Verkehrsunternehmen. Dabei besteht die Möglichkeit, dass diese schnellere und detailliertere Informationen als Wettbewerber erhalten.

Die Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG mit mittlerweile bestandskräftigem Bescheid vom 25. Februar 2010 verpflichtet, interessierten Wettbewerbern des Deutsche Bahn Konzerns Zugang zu den unternehmenseigenen Betriebszentralen einzuräumen. Zudem wurde festgelegt, dass die DB Netz AG allen am Bahnbetrieb beteiligten Eisenbahnverkehrsunternehmen ständig einen genauen Überblick über den Zugverkehr auf den Strecken geben

muss. Damit werden die Entscheidungen der Betriebszentralen transparent. Dies erfolgte in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem Eisenbahn-Bundesamt, das einen nahezu gleichlautenden Bescheid auf der Basis von Entflechtungsvorschriften erließ.

II. Diskriminierungsfreier Zugang zu Serviceeinrichtungen

Ohne Serviceeinrichtungen ist ein Zugbetrieb nicht möglich. Nach derzeitiger Erkenntnis der Bundesnetzagentur sind die meisten dieser Infrastrukturen für Wettbewerber weitestgehend zugänglich. Es gibt jedoch nach wie vor Probleme im Einzelfall. Themenschwerpunkte der Prüfung der Bundesnetzagentur waren Rangierbahnhöfe und andere Zugbildungsanlagen, Personenbahnhöfe und Wartungseinrichtungen.

Im Bereich „Zugang zu Rangierbahnhöfen und anderer Zugbildungsanlagen“ wurde die Lösung der Probleme im Rahmen einer Arbeitsgruppe gefunden. Die Arbeitsgruppe war aus einem repräsentativen Querschnitt betroffener Unternehmen zusammengesetzt. Im Rahmen der Arbeitsgruppe wurde Wert darauf gelegt, den zum Teil widersprechenden Ansprüchen der Beteiligten gerecht zu werden. Das abschließende Positionspapier sowie ein Abschlussbericht mit praktisch umsetzbaren Lösungsansätzen sind seit Dezember 2010 auf der Webseite der Bundesnetzagentur verfügbar.

Ziel der im Oktober 2010 eingesetzten Arbeitsgruppe „Wartungseinrichtungen“ war es, unter Einbeziehung von Unternehmen sowie Verbänden, Lösungen für Probleme zu erarbeiten, die in der Praxis immer wieder zu Konflikten führten. Eine rechtskonforme und praxistaugliche Interpretation der Regulierungsvorschriften stand damit im Vordergrund. Als Schwerpunkte gehörten hierzu die Leistungsbeschreibung für Wartungseinrichtungen, der Umfang der Leistungspflicht der Betreiber von Wartungseinrichtungen sowie eine rechtskonforme Ausgestaltung von Entgeltregelungen. Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe wurde im Februar 2011 planmäßig beendet. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen nunmehr für den Markt zugänglich aufbereitet und dokumentiert werden und das weitere Vorgehen der Bundesnetzagentur in zukünftigen Verfahren mitbestimmen. Hierzu gehört insbesondere die Erarbeitung von Empfehlungen für die Aufstellung von Nutzungsbedingungen für Wartungseinrichtungen.

III. Kontrolle der Höhe der Zugangsentgelte

Schwerpunkt der Tätigkeit der Bundesnetzagentur in diesem Bereich waren das Verfahren zur Prüfung des Stationspreissystems der DB Station&Service AG, das mit Bescheid vom 19. November 2010 abgeschlossen wurde und das Verfahren zur Prüfung der Regionalfaktoren, das mit öffentlich-rechtlichem Vertrag vom 19. August 2010 abgeschlossen werden konnte. Die Bundesnetzagentur stieß darüber hinaus im Jahr 2010 eine Reihe von Entgeltverfahren an, die für die künftige Entwicklung des Schieneninfrastrukturmarktes bedeutend sind. Dazu zählen insbesondere die Prüfung des Trassenpreissystems der DB Netz AG, des Anreizsystems der DB Station&Service AG sowie Zugangs- und Entgeltfragen im Werkstättenbereich der DB Regio AG.

Der Umgang mit Qualitätsmängeln im Schienennetz der DB Netz AG war im Jahr 2010 auch Gegenstand der Entgeltregulierung. Mängel werden durch zwei Instrumente mit unterschiedlicher Zielrichtung erfasst. Zum Einen die Minderung von Trassenentgelten bei bestehenden Mängeln und zum Anderen durch das Anreizsystem zur zukunftsorientierten Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit. Mit Beginn der abgelaufenen Netzfahrplanperiode 2009/2010 traten neue Regelungen der DB Netz AG zu beiden Instrumenten in Kraft.

Die DB Netz AG änderte ihre Minderungsregelungen zum 13. Dezember 2009 auf der Grundlage eines Bescheides der Bundesnetzagentur. Seitdem prüft die Bundesnetzagentur die tatsächliche Umsetzung des Bescheids. Außerdem hat ein Informationsaustausch mit den Zugangsberechtigten stattgefunden. In insgesamt sechs Anhörungen in verschiedenen Regionalbereichen der DB Netz AG konnten die Zugangsberechtigten von ihren Erfahrungen mit den neuen Minderungsregelungen berichten. Die Rückmeldungen der Zugangsberechtigten ergaben insgesamt ein positives Bild. Vor allem der Umstand, dass die Minderung ohne ausdrückliches Minderungsverlangen gewährt wird, wurde von vielen Zugangsberechtigten begrüßt. Die Bundesnetzagentur prüft, ob hinsichtlich der Minderungsregelungen weiterer Anpassungsbedarf besteht.

Das Anreizsystem der DB Netz AG zur Verringerung von Störungen wurde neu gestaltet. Das neue System sieht nun vor, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen eine Auswahl an Zügen treffen, deren Pünktlichkeit im Jahresverlauf als Maßstab für das Anreizentgelt herangezogen wird. Dabei wird je nach Verursacher entweder das Eisenbahnverkehrsunternehmen oder die DB Netz AG zur Verantwortung gezogen. Die Bundesnetzagentur prüft die Wirksamkeit des Anreizsystems im Hinblick darauf, ob die leistungsabhängigen Entgeltbestandteile tatsächlich spürbare Anreize entfalten und eine Verhaltenssteuerung bewirken.

IV. Grundsatzfragen der Eisenbahnregulierung

2010 setzte die Bundesnetzagentur ihre Arbeiten in Bezug auf eine künftige Entgelthöhenprüfung fort. Die Bundesnetzagentur vergab dazu Gutachten und konsultierte die Marktteilnehmer. Außerdem entwickelte sie ein Prüfkonzept für die Genehmigung lang laufender Rahmenverträge und setzte den fachlichen Austausch mit Experten des Eisenbahnsektors fort.

Die Ergebnisse dieser Tätigkeit der Bundesnetzagentur sind der Bundesregierung wichtige Grundlage für die Fortentwicklung der Regulierung im Eisenbahnbereich.

V. Internationale Kontakte

Die Bundesregierung begrüßt die Bemühungen der Bundesnetzagentur, die internationalen Kontakte weiter zu verstärken. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Rolle Deutschlands als großes Transitland von besonderer Bedeutung.

Die Bundesnetzagentur startete im Jahr 2010 gemeinsam mit den Regulierern aus Großbritannien, den Niederlanden, Österreich und der Schweiz eine Initiative zur verstärkten Zusammenarbeit der unabhängigen Regulierer im Eisenbahnsektor in einem Gremium unabhängiger Regulierer (IRG-Rail). Das langfristige Ziel ist hierbei, den Austausch von Erfahrungen und Fachwissen sowie die Entwicklung von optimalen Methoden zu fördern und so den europäischen Binnenmarkt durch eine abgestimmte Anwendung des europäischen Rechtsrahmens weiterzuentwickeln.

Die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr (Schienengüterverkehrsverordnung) stellt die Bundesnetzagentur vor neue Herausforderungen. Sie trat zum 9. November 2010 in Kraft und enthält neue Regelungen für die Einrichtung von grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrskorridoren. Die Bundesnetzagentur will nicht nur in Kooperation mit der EU-Kommission, sondern auch mit den in der IRG-Rail zusammengeschlossenen Regulierern eine gemeinsame Bewertung der Vorschriften erreichen. Gemeinsam soll ein Konzept zum grenzübergreifenden Beschwerdeverfahren erstellt werden.

D. Organisation der Bundesnetzagentur, Ausblick

Ein diskriminierungsfreier Zugang zu den Schienenwegen und Serviceeinrichtungen sowie adäquate Preise für die Nutzung dieser Eisenbahninfrastruktur sind Grundvoraussetzungen für eine weitere Verbesserung des Wettbewerbs auf der Schiene. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Bundesnetzagentur, dass nach fünf Jahren Regulierungstätigkeit im Eisenbahnsektor mit Blick auf die Förderung von Wettbewerb im Eisenbahnsektor eine positive Entwicklung in Gang gekommen ist. Sie teilt gleichfalls die Auffassung der Bundesnetzagentur, dass zur Herstellung eines wettbewerbsintensiven Umfelds noch Herausforderungen bestehen bleiben. Nicht zuletzt deshalb bereitet das BMVBS eine grundsätzliche Novellierung der eisenbahnrechtlichen Grundlagen vor. In diesen Prozess ist die Bundesnetzagentur von Anfang an einbezogen worden. Die Bundesregierung setzt weiter auf den Rat der Bundesnetzagentur bei der Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts und beabsichtigt, deren Kompetenzen zu stärken.

Tätigkeitsbericht 2010/2011 der Bundesnetzagentur – Eisenbahnen

Vorwort

Im Jahr 2010 war der Eisenbahnsektor entscheidend durch den dynamischen Wirtschaftsaufschwung geprägt. Der in 2008/2009 von der Krise betroffene Schienengüterverkehr profitierte hiervon besonders und wies zweistellige Wachstumsraten auf. Auch Schienenpersonennah- und -fernverkehr haben im Jahr 2010 zugelegt.

Das Wachstum geht einher mit einer Stärkung des Wettbewerbs. Vor allem im Schienenpersonennahverkehr waren Marktanteilsgewinne bei den Wettbewerbern der Deutschen Bahn AG zu verzeichnen. Im Schienengüterverkehr lag der Anteil der Wettbewerber in etwa auf Vorjahresniveau. Die Deutsche Bahn AG hat damit die in der Krise eingetretenen Marktanteilsverluste im Aufschwung nicht mehr wettmachen können. Im Schienenpersonenfernverkehr plant ein Wettbewerber den Markteinstieg im Laufe des Jahres 2011. Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass sich mit der Fortsetzung des Aufschwungs in diesem Jahr die für den Wettbewerb freundliche Grundtendenz fortsetzt. Da zudem bis 2015 rund 50 Prozent des Gesamtmarktes im Schienenpersonennahverkehr neu ausgeschrieben werden, ist auch dadurch ein kräftiger Schub für den Wettbewerb zu erwarten. Umso wichtiger ist es, dass die Bundesnetzagentur für faire Rahmenbedingungen beim Zugang zur Eisenbahninfrastruktur steht.

Bei der Aufsicht über den diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur hat die Bundesnetzagentur mit ihren Entscheidungen im vergangenen Jahr die Sicherstellung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen vorangetrieben. So wurde etwa die DB Netz AG verpflichtet, interessierten Wettbewerbern Zugang zu den unternehmenseigenen Betriebszentralen einzuräumen. In den Betriebszentralen der DB Netz AG wird unter anderem geregelt, in welcher Reihenfolge Züge bei Fahrplanabweichungen die jeweiligen Trassen nutzen dürfen. Bisher waren nicht einmal die Hälfte der Eisenbahnverkehrsunternehmen mit der Disposition in Störfällen zufrieden. Dies soll sich nun ändern. Zu diesem Zweck wurde außerdem festgelegt, dass die DB Netz AG allen am Bahnbetrieb beteiligten Eisenbahnverkehrsunternehmen einen ständigen Überblick über den Zugverkehr auf den jeweiligen Strecken geben muss, so dass die Unternehmen die Entscheidungen der Disponenten der DB Netz AG in den Betriebszentralen verfolgen und nachvollziehen können.

Mit der im vergangenen Jahr gestiegenen Nachfrage im Güterverkehr traten auch die Schwierigkeiten beim Zugang zu Engpassbereichen der Eisenbahninfrastruktur wieder stärker in den Fokus. Die Arbeitsgruppe „Rangierbahnhöfe und andere Zugbildungsanlagen“ widmete sich unter Vorsitz der Bundesnetzagentur intensiv der Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten zu diesen für den Schienengüterverkehr wichtigen Anlagen. Die Frage, welche Maßnahmen zur Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten für Wettbewerber zu diesen Serviceeinrichtungen beitragen können, ohne gewachsene Strukturen und bestehende Geschäftsmodelle unnötig zu gefährden, stand im Mittelpunkt der Diskussionen.

Die Ergebnisse veröffentlichte die Bundesnetzagentur zusammen mit einer regulatorischen Bewertung in einem Positionspapier.

Im Bereich der Entgeltregulierung stand im vergangenen Jahr die Begleitung der Entwicklung eines neuen Stationspreissystems der DB Station&Service AG, das seit 1. Januar 2011 gilt, im Vordergrund. Anlass zur Neukonzeption des Preissystems hatte ein Bescheid der Bundesnetzagentur gegeben. Daneben wurde durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags mit der DB Netz AG zunächst eine partielle Absenkung der Regionalfaktoren (ein Preisaufschlag für Schienenpersonennahverkehrstrassen auf ausgewählten regionalen Strecken) und die endgültige Abschaffung ab Dezember 2011 erwirkt.

Die genannten Beispiele zeigen nicht nur die Unterschiedlichkeit der Problemfelder mit denen sich die Regulierung auseinanderzusetzen hat, sondern auch die Vielfalt der Vorgehensweisen der Bundesnetzagentur. Immer ist es von großer Bedeutung, die beste Lösung für den Markt zu erreichen und die gegebenen rechtlichen Möglichkeiten aktiv einzusetzen. Als Ziele der Regulierung und der einzelnen Entscheidungen stehen dabei die Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisen-

bahninfrastruktur und damit die Stärkung des Wettbewerbs auf der Schiene im Mittelpunkt.

Derzeit werden sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene Initiativen zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen von Marktöffnung und Regulierung diskutiert. Hier gilt es, jetzt die richtigen Weichen zu stellen, um die Schaffung nachhaltigen Wettbewerbs auf der Schiene in noch stärkerem Maße zu fördern und damit gleichzeitig das System Schiene insgesamt im intermodalen Wettbewerb zu stärken. Nur so kann das Ziel „Mehr Verkehr auf der Schiene“ erreicht und auch in Zukunft die Konkurrenzfähigkeit des Sektors gesichert werden.

Matthias Kurth
Präsident der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Zusammenfassung

Teil I Marktentwicklung

Der Gesamtumsatzerlös im Eisenbahnverkehrsmarkt belief sich im Jahr 2010 auf 17,5 Mrd. Euro (Kapitel 1). Dies entspricht einem Umsatzzuwachs von sechs Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Mit einem Umsatzplus von rund 15 Prozent verzeichnete der Schienengüterverkehr (SGV) den stärksten Zuwachs. Auch der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und der Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) wiesen Umsatzzuwächse gegenüber 2009 auf (2 Prozent im SPNV, sechs Prozent im SPFV).

Der Anteil der Wettbewerber am Umsatz im Eisenbahnverkehrsmarkt betrug im Jahr 2010 rund 14 Prozent, bezogen auf einen Gesamtmarkterlös von 17,5 Mrd. Euro (Kapitel 2). Bezogen auf die Verkehrsleistung (Tonnenkilometer, bzw. Personenkilometer) lagen die Wettbewerberanteile bei rund 25 Prozent im Schienengüterverkehr (2009: 25 Prozent), bei 13 Prozent im Schienenpersonennahverkehr (2009: 12 Prozent) und bei unter einem Prozent im Schienenpersonenfernverkehr (2009: <1 Prozent).

Der Markt für Eisenbahninfrastruktur zeichnet sich durch einen hohen Konzentrationsgrad aus (Kapitel 3). Im Bereich der Schienenwege lag der Anteil der Betriebsleistung, der auf Schienenwegen der Deutschen Bahn AG (insb. DB Netz AG) erbracht wurde, bei rund 98 Prozent der Zugkilometer. Neben den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) der Deutschen Bahn AG müssen mehr als 500 weitere Betreiber Zugang zu ihrer Infrastruktur gewähren und unterliegen der Regulierung durch die Bundesnetzagentur.

Die Umsätze der Eisenbahninfrastrukturbetreiber aus Trassenentgelten beliefen sich ersten Schätzungen zufolge im Jahr 2010 auf rund 4,2 Mrd. Euro, die Umsätze aus Stationsentgelten auf rund 0,7 Mrd. Euro (Kapitel 4). Insgesamt geben die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) rund 30 Prozent ihres Umsatzes in Form von Infrastrukturnutzungsentgelten (Trassenentgelte, Stationsentgelte, Entgelte für sonstige Serviceeinrichtungen) an die Eisenbahninfrastrukturunternehmen weiter. Trassen- und Stationspreise sind gegenüber 2009 weiter gestiegen.

Der Anteil der zugangsverpflichteten Eisenbahninfrastrukturunternehmen mit eisenbahnrechtlich vorgeschriebenen Nutzungsbedingungen (Schienennetz-Benutzungsbedingungen, bzw. Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen) ist gegenüber 2009 weiter gestiegen (Kapitel 5).

Teil II Tätigkeiten

Die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Bundesnetzagentur setzt den Zugriff auf aktuelle und valide Marktdaten voraus. Seit 2006 führt die Bundesnetzagentur deshalb Datenerhebungen mittels Fragebogen durch. In 2010 wurden knapp 750 Erhebungsbögen an Marktteilnehmer versandt und anschließend ausgewertet (Kapitel 1).

Eine wesentliche operative Tätigkeit der Bundesnetzagentur ist die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen (Kapitel 2). Eines der wichtigsten Netzzugangsthemen betraf hier die Prüfung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB). Neben der Prüfung von Neufassungen, unter anderem der SNB der DB Netz AG, hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2010 nochmals alle Unternehmen ohne gültige Benutzungsbedingungen deutlich auf die Pflicht zu deren Aufstellung, sowie auf die damit verbundenen notwendigen Verfahrensschritte hingewiesen. Daneben setzte die Bundesnetzagentur die Öffnung der Betriebszentralen der DB Netz AG für Dritte Eisenbahnverkehrsunternehmen durch. Weitere Tätigkeitsschwerpunkte betrafen insbesondere die Auseinandersetzung mit den Themenbereichen Baumaßnahmen, Trassenkoordination, Rahmenverträge sowie Kapazität und Überlastung. Zudem wurden drei Themenbereiche beleuchtet, die sich in den kommenden Jahren zu wichtigen Schwerpunkten der Eisenbahnregulierung entwickeln dürften: Die Schaffung europäischer Güterverkehrskorridore, eine neuartige Langfristkapazitätsplanung der DB Netz AG und die wachsende Bedeutung von sogenannten „Systemtrassen“.

Einen weiteren Schwerpunkt der Arbeit der Bundesnetzagentur bildet, parallel zu den Aufgaben im Bereich des Zugangs zu Schienenwegen, die Prüfung der Einhaltung der eisenbahnrechtlichen Vorgaben zur diskriminierungsfreien Zugangsgewährung bei Serviceeinrichtungen (Kapitel 3). Zu den Tätigkeiten des Jahres 2010 zählte dabei die Prüfung zahlreicher Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS), unter anderem die Neufassungen von NBS der DB Station&Service AG und der Deutschen Umschlaggesellschaft Schiene-Straße (DUSS) und der Hamburg Port Authority (HPA). Zudem schrieb die Bundesnetzagentur Unternehmen an, die bislang keine NBS vorgelegt hatten und folgte damit der zeitlich vorangegangenen Initiative zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen gegenüber den Betreibern von Schienenwegen. Daneben veröffentliche die Bundesnetzagentur ein „Positionspapier Rangierbahnhöfe“ und initiierte eine „Arbeitsgruppe Wartungseinrichtungen“. Ziel war – unter Beteiligung betroffener Marktteilnehmer – die Abstimmung und Ausarbeitung praxisgerechter und rechtskonformer Leitlinien für die Zugangsregelungen der jeweiligen Serviceeinrichtungen.

Im Bereich der Entgeltprüfungen hat die Bundesnetzagentur ihre Aktivitäten weiter intensiviert (Kapitel 4). Hier sind insbesondere die Prüfungen bei der DB Station&Service AG zu nennen. Die Bundesnetzagentur hat zudem die von der DB Netz AG erhobenen Regionalfaktoren, die für schwach ausgelastete Strecken im Schienenpersonennahverkehr erhoben wurden, angegriffen. Dieses Verfahren konnte durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag beendet werden, mit dem eine Abschaffung dieses Preiselementes verbunden ist. Weitere Verfahren mit der DB Netz AG betrafen die gesetzliche Minderung bei Schlechtleistung sowie das für Schieneninfrastrukturbetreiber verpflichtend einzuführende Anreizsystem zur Verringerung von Störungen und Erhöhung der Leistungsfähigkeit. Die Bundesnetzagentur stieß darüber hinaus Entgeltverfahren an, die für die künftige Entwicklung des Schieneninfrastrukturmarktes bedeutend sind. Dazu zählen insbesondere die Prüfung des Trassenpreissystems

der DB Netz AG, des Anreizsystems der DB Station&Service AG sowie Zugangs- und Entgeltfragen im Werkstättenbereich der DB Regio AG.

Im Jahr 2010 ergingen wichtige gerichtliche Entscheidungen (Kapitel 5). Es gelang der Bundesnetzagentur, wesentliche Entscheidungen zur Förderung des Wettbewerbs durchzusetzen. Auch in den noch laufenden Verfahren tritt die Bundesnetzagentur konsequent für den Abbau von Wettbewerbshemmnissen ein. Die gerichtlichen Verfahren betrafen insbesondere die Nutzungsbedingungen bzw. Entgeltregelungen von Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG (DB Netz AG, DB Station&Service AG, DB Regio AG, DB RNI GmbH, DB Autozug GmbH, Deutsche Umschlaggesellschaft Straße-Schiene mbH).

Neben den operativen Tätigkeiten standen in 2010 auch Grundsatzfragen der Regulierung auf der Agenda (Kapitel 6). Hierzu zählte etwa der Themenkomplex Bahnstrom, sowie die Frage der Bestimmung angemessener Kapitalkosten im Eisenbahninfrastruktursektor.

Das vergangene Jahr war von einer weiter verstärkten europäischen Zusammenarbeit im Eisenbahnbereich geprägt (Kapitel 7). Neben der Fortführung der Arbeit in den verschiedenen internationalen Gremien und Arbeitsgruppen, startete die Bundesnetzagentur gemeinsam mit vier weiteren Regulierungsstellen eine Initiative zur Gründung eines Netzwerkes unabhängiger Regulierer.

Teil III Rolle der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick

Die Abteilung Eisenbahnregulierung der Bundesnetzagentur ist zuständig für die Kontrolle der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur. Mit Blick auf den gesetzlichen Auftrag der Sicherstellung und Förderung von Wettbewerb im Eisenbahnsektor kann vorsichtig eine positive Bilanz gezogen werden. Dennoch bleiben auch im gegenwärtigen Regulierungsrahmen noch große Herausforderungen (Kapitel 1 und 2).

Wesentliche Vorhaben für 2011 sind neben der Fortführung der aktuellen Arbeiten auch die weitere Vertiefung der Tätigkeiten, etwa im Bereich der Preishöhenregulierung, der Bereiche (Infrastruktur-) Kapazität und Koordinierung und der internationalen Abstimmung (Kapitel 3).

Teil I Marktentwicklung

1 Marktstrukturdaten des Eisenbahnsektors

1.1 Marktumfeld

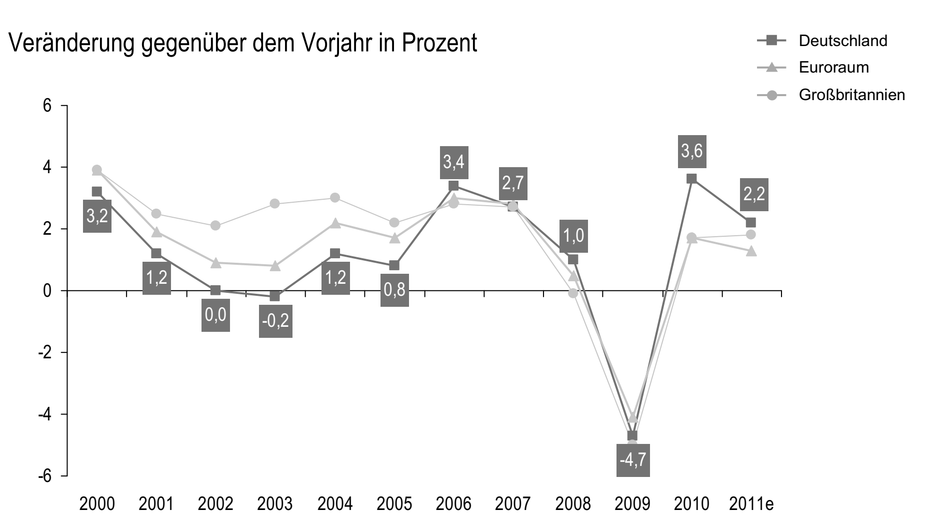
Die deutsche Wirtschaft ist im Jahr 2010 deutlich gewachsen. Im Vergleich zu 2009 stieg das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2010 um 3,6 Prozent. Damit verzeichnete das Bruttoinlandsprodukt einen Wachstumsschub wie seit der Wiedervereinigung nicht mehr. Nach dem drastischen Rückgang in 2009 näherte sich die Wirtschaftsleistung im vergangenen Jahr somit wieder dem Vorkrisenniveau. Für 2011 erwartet[1] das DIW Berlin für Deutschland ein solides, aber etwas abgeschwächtes Wirtschaftswachstum von 2,2 Prozent. Auch Großbritannien und die Länder der Eurozone sind nach dem Krisenjahr 2009 wieder auf deutlichem Wachstumskurs.

Von der wirtschaftlichen Erholung haben der Transport- und insbesondere der Eisenbahnsektor profitiert. Hatte der Schienenverkehr im Jahr 2009 noch gegenüber der

[1] Liegen noch keine endgültigen Zahlen vor, so werden in den Abbildungen die jeweiligen Werte mit einem e (erwartet) neben der Jahreszahl gekennzeichnet.

Abbildung 1

Wachstumsraten des realen BIP



Quelle: Eurostat, DIW Berlin (Prognosen Januar 2011)

Straße verloren, so konnte die Schiene in 2010 ihren Anteil an der Gesamtverkehrsleistung wieder leicht ausbauen.

1.2 Umsatzerlöse Eisenbahnverkehrsmarkt

Der Gesamtumsatzerlös im Eisenbahnverkehrsmarkt belief sich im Jahr 2010 auf 17,5 Mrd. Euro. Im Vergleich zu dem im Vorjahr erzielten Umsatz von 16,5 Mrd. Euro entspricht dies einem Zuwachs von rund sechs Prozent. Dabei lagen die Erlöse sowohl im Schienengüter- als auch im Schienenpersonenverkehr über dem Vorjahresniveau.

Der Umsatz im Schienengüterverkehrsmarkt (SGV) stieg nach ersten Schätzungen von 3,9 Mrd. Euro in 2009 um rund 15 Prozent auf 4,5 Mrd. Euro in 2010 an und erreichte damit bereits fast wieder das Niveau von 2007 und 2008. Nachdem bereits im zweiten Halbjahr 2009 erste Anzeichen für eine Erholung des Marktes erkennbar waren, konnte sich dieser Trend erwartungsgemäß in 2010 fortsetzen.

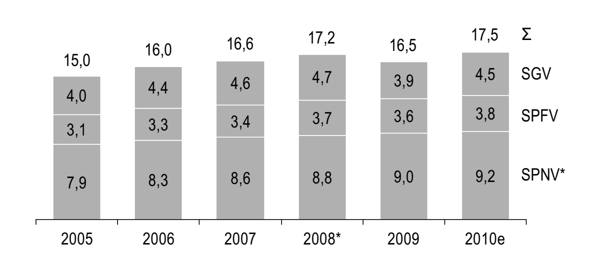
Im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) wuchs der Umsatz von 3,6 Mrd. Euro in 2009 auf nunmehr 3,8 Mrd. Euro. Neben leicht steigenden Fahrgastzahlen trug die Fahrpreiserhöhung im Dezember 2009 zu dieser Entwicklung bei.

Die Umsatzerlöse stiegen auch im Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) erwirtschafteten hier im Jahr 2010 einen Umsatz von 9,2 Mrd. Euro, rund zwei Prozent mehr als 2009. Aufgrund der im Regelfall lang laufenden Verkehrsverträge der EVU mit den zuständigen Landesbehörden ist dieses Marktsegment wenig abhängig von externen Einflüssen und zeigt daher eine vergleichsweise stabile Umsatzentwicklung.

Abbildung 2

Umsatzentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt

in Mrd. Euro



* Inklusive Bestellerentgelte der Aufgabenträger

Quelle: Bundesnetzagentur

1.3 Entwicklung der Verkehrsleistung

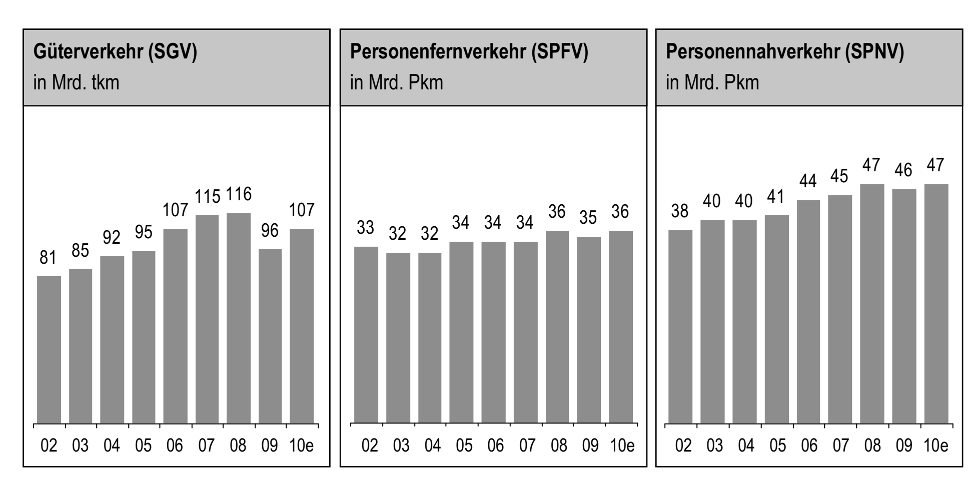
Die im SGV insgesamt erbrachte Verkehrsleistung, dem Produkt aus Verkehrsaufkommen (Tonnen) und Transportweite (Kilometer), betrug nach ersten Angaben des Statistischen Bundesamts rund 107 Mrd. Tonnenkilometer (tkm) und lag damit gut elf Prozent über dem Vorjahreswert. Trotz der erheblichen Steigerung wurde die Rekordmarke von 116 Mrd. tkm aus dem Jahr 2008 jedoch deutlich verfehlt.

Im SPFV betrug die Verkehrsleistung rund 36 Mrd. Personenkilometer (Pkm). Dies entspricht einem Zuwachs von rund drei Prozent im Vergleich zu 2009.

Die im SPNV erbrachte Verkehrsleistung konnte im Vergleich zum Vorjahr geringfügig gesteigert werden. Das Statistische Bundesamt erwartet eine Zunahme der Verkehrsleistung auf knapp 47 Mrd. Pkm.

Abbildung 3

Entwicklung der Verkehrsleistung im Eisenbahnmarkt



Quelle: Statistisches Bundesamt

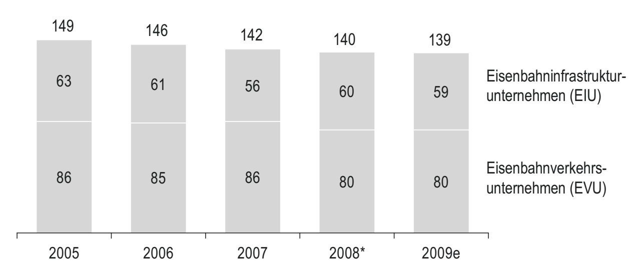
1.4 Beschäftigungsentwicklung

Im deutschen Eisenbahnmarkt waren im Jahr 2009[2] insgesamt knapp 140 Tsd. Personen beschäftigt[3], davon ca. 80 Tsd. bei den EVU und knapp 60 Tsd. bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU). Trotz der Wirtschaftskrise war im Jahr 2009 nur ein vergleichsweise geringer Rückgang an Beschäftigten zu verzeichnen. Die Gesamtzahl der im Eisenbahnsektor beschäftigten Personen ist – trotz steigender Verkehrsleistungen – seit Erhebungsbeginn der Bundesnetzagentur rückläufig. Waren im Jahr 2005 noch knapp 150 Tsd. Personen beschäftigt, waren es fünf Jahre später rund 10 Tsd. Beschäftigte weniger.

Abbildung 4

Beschäftigte im Eisenbahnsektor

Anzahl der Mitarbeiter in Tausend



* Ab 2008 geänderte Zuordnung von Mitarbeitern mehrerer bedeutender integrierter Unternehmen zwischen Verkehrs- und Infrastrukturbereich

Quelle: Bundesnetzagentur

[2] Zahlen für 2010 lagen bei Erstellung des Berichts noch nicht vor.

[3] In die Statistik werden ausschließlich Mitarbeiter mit Eisenbahnverkehrs- oder Eisenbahninfrastrukturbezug einbezogen. Mitarbeiter aus anderen Bereichen (bspw. Busverkehr, sonstige Logistik/Speditionstätigkeiten, Tätigkeiten im Ausland) werden nicht berücksichtigt.

2 Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehrsmarkt

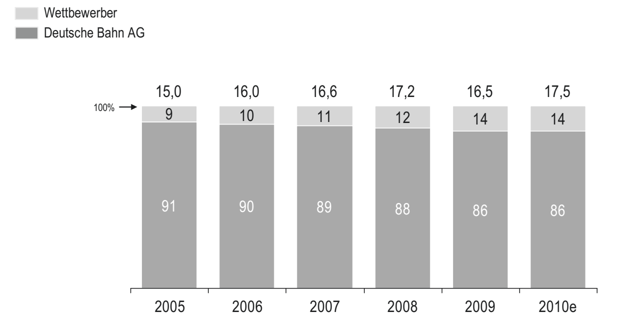
2.1 Allgemeine Wettbewerbsentwicklung

Der Anteil der Wettbewerber an dem im Eisenbahnverkehrsmarkt erzielten Umsatz betrug im Jahr 2010 rund 14 Prozent, bezogen auf einen Gesamtmarkterlös von 17,5 Mrd. Euro. Nach kontinuierlichen Steigerungen des Wettbewerberanteils in den Vorjahren, stagnierte der Anteil nach ersten Schätzungen damit im Vergleich zu 2009, bzw. stieg nur im Nachkommabereich. Maßgeblich dafür war die Entwicklung im SGV. Hier hatte die DB Schenker Rail AG im Krisenjahr deutlich gegenüber den Wettbewerbern verloren, da sie vergleichsweise stärker in von der Wirtschaftslage abhängigen Märkten tätig war. Entsprechend konnte die DB Schenker Rail AG jedoch auch von der wirtschaftlichen Erholung im Jahr 2010 deutlich profitieren.

Abbildung 5

Wettbewerbsentwicklung im Eisenbahnverkehr

Summen in Mrd. Euro, Anteile in %

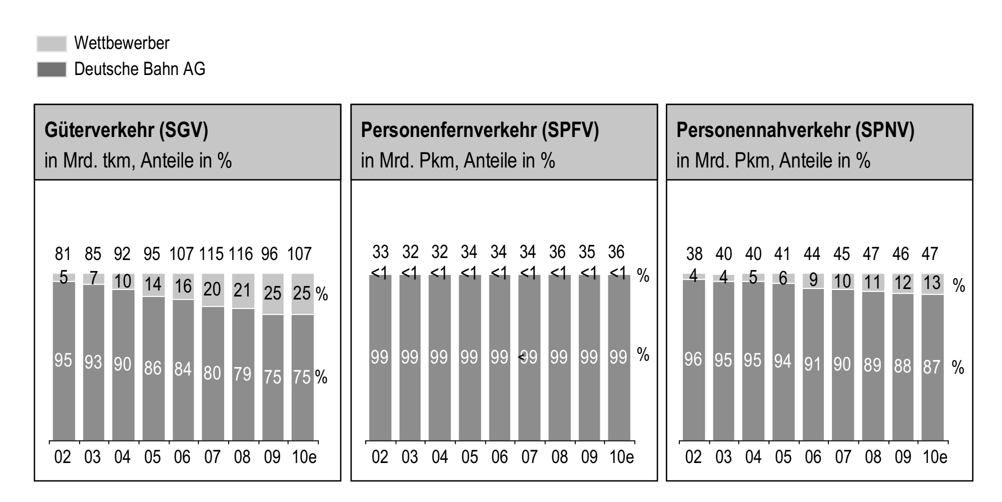


Quelle: Bundesnetzagentur

Mit Ausnahme der Entwicklung zwischen 2008 und 2010, wo Krise und Aufschwung im SGV unterschiedlich auf die Marktteilnehmer wirkten, ist der Anteil der von Wettbewerbern erbrachten Umsätze somit in einem sehr stetigen Verlauf gestiegen. In den einzelnen Verkehrsleistungssegmenten bietet sich allerdings kein einheitliches Bild (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6

Segmentspezifische Wettbewerbsentwicklung



Quelle: Bundesnetzagentur, DB AG, Statistisches Bundesamt

2.2 Wettbewerb im Schienengüterverkehr (SGV)

War das Jahr 2009 noch von rückläufigen Transportleistungen gekennzeichnet, hat der Schienengüterverkehr im Jahr 2010 gut elf Prozent zugelegt. Bei gleichbleibenden Marktanteilen konnte die DB Schenker Rail ihre Transportleistung in Deutschland nach ersten Schätzungen um etwa elf Prozent steigern. Die Wettbewerber, die bei der Transportleistung 2009 gegenüber 2008 deutlich weniger stark verloren hatten (2008 bis 2009: -4 Prozent) als DB Schenker Rail (2008 bis 2009: -17 Prozent), konnten ersten Schätzungen zufolge 2010 immerhin etwa zwölf Prozent zulegen. Aufgrund der in der Höhe ähnlichen Zuwachsraten bei DB Schenker Rail und den Wettbewerbern, ergaben sich bei den Marktanteilen keine signifikanten Verschiebungen. Wie im Vorjahr lag der Wettbewerberanteil bei rund 25 Prozent.

Nachdem sich der Schienengüterverkehr schneller als erwartet von den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise erholt hat, hat sich DB Schenker Rail für das Jahr 2011 zum Ziel gesetzt, ihr Schienengüterverkehrsangebot in Europa weiter auszubauen. Die DB erwarte im Schienengüterverkehr ein Marktwachstum von vier Prozent und sei entschlossen, keine Anteile abzugeben. Bereits 2010 hatte die Deutsche Bahn erklärt, dass sie auch in Zukunft Güterwagen kurz- bis langfristig anmieten wolle und europaweit rund 410 Mio. Euro vor allem in neue Güterwagen und Lokomotiven investieren wolle. Bis Ende des Jahres 2010 wurden insbesondere Wagen für die Montanbranche, die Chemie- und die Automobilindustrie modernisiert. Rund 190 Mio. Euro flossen in die Neuanschaffung und Instandsetzung von Wagen, weitere 167 Mio. Euro wurden in Lokomotiven investiert. Anfang 2011 standen damit für DB Schenker Rail weitere 1 472 Wagen und 71 Lokomotiven zur Verfügung, darunter rund 700 Wagen speziell für Montanverkehre. Neben innovativen Produkten (CO_2-neutraler Transport) will sich die Deutsche Bahn auch verstärkt international engagieren. So haben sich Deutsche Bahn und das chinesische Eisenbahnministerium in einer gemeinsamen Erklärung Ende 2010 darauf verständigt, im Schienengüterverkehr enger zusammenzuarbeiten.

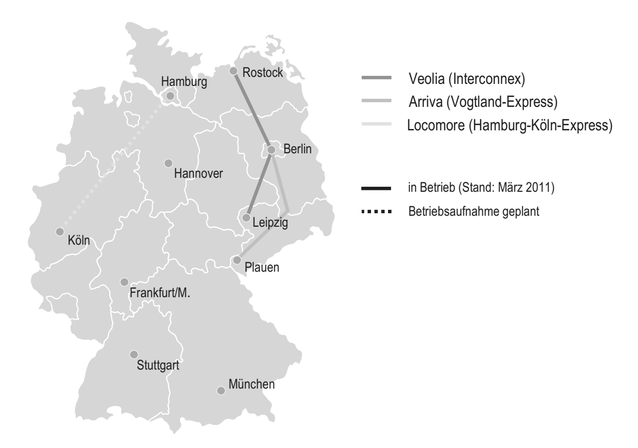
Der Markt der privaten Güterverkehrsbahnen war 2010 durch zahlreiche Zusammenschlüsse und Übernahmen geprägt. Größere Übernahmen, wie etwa die Übernahme der polnischen PCC durch DB Schenker Rail oder der Veolia Cargo durch die französische SNCF in 2009, fanden 2010 jedoch nicht statt.

2.3 Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV)

Der Wettbewerberanteil im SPFV lag in 2010 unverändert bei unter einem Prozent. Ein nennenswerter Wettbewerb hat sich am Fernverkehrsmarkt bis heute nicht entwickelt. Zwar hatten zwei Unternehmen Ende 2009 einen Markteintritt für das Jahr 2010 angekündigt. Keolis – ein Tochterunternehmen der französischen SNCF – beabsichtigte die Aufnahmen von Verkehren von Straßburg–Frankfurt (Main) über Berlin bzw. Köln nach Hamburg. Die in 2007 gegründete Locomore Rail plante Angebote für die Relationen Köln–Hamburg, Köln–Berlin und Hamburg–Stuttgart. Anfang 2010 kündigten beide Unternehmen an, von den ursprünglichen Plänen ganz oder in weiten Teilen Abstand zu nehmen bzw. die ursprünglich geplanten Betriebsaufnahmen zu verschieben. Derzeit ist lediglich für die von der Locomore Rail geplante Verbindung zwischen Köln und Hamburg (Hamburg-Köln-Express) die Betriebsaufnahme angekündigt. Der Start soll in 2011 erfolgen.

Abbildung 7

Wettbewerber im innerdeutschen SPFV



Quelle: Bundesnetzagentur

Als Barrieren für den Einstieg in den Fernverkehrsmarkt gelten vor allem die Verfügbarkeit bzw. die Finanzierung von entsprechenden Fahrzeugen. Ein Gebrauchtmarkt für die notwendigen Fahrzeuge existiert faktisch nicht. Die Bestellung von Neufahrzeugen braucht eine lange Vorlaufzeit. Neben der Verfügbarkeit des Rollmaterials spielt die Verfügbarkeit von attraktiven Trassen auf den entsprechend nachfragestarken Relationen eine wichtige Rolle. Hierbei ist auch entscheidend, dass potentielle Markteinsteiger die Trassen bzw. Bandbreiten mit entsprechenden Vorlauf- und Planungszeiten durch sogenannte Rahmenverträge über mehrere Netzfahrplanperioden absichern können.

2.4 Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr (SPNV)

Der Anteil der Wettbewerber an der Verkehrsleistung im SPNV lag im Jahr 2010 ersten Schätzungen zufolge bei rund 13 Prozent und damit einen Prozentpunkt über dem Vorjahreswert. Für die Zukunft ist mit weiter steigenden Anteilen zu rechnen, da in den kommenden Jahren eine Vielzahl an Verkehrsnetzen neu vergeben wird.

Noch unklar ist, in welchem Umfang der Beschluss des Bundesgerichtshofs (BGH) vom 8. Februar 2011 die Vergabepraxis verändern wird. Zu klären war in dem Verfahren u. a. die Frage, inwieweit in dem zugrunde liegenden Fall Verkehrsleistungen ausgeschrieben werden mussten oder unter welchen Bedingungen Verträge von den öffentlichen Aufgabenträgern direkt an bestimmte Eisenbahnverkehrsunternehmen vergeben werden durften. Der Beschluss des BGH hatte den im November 2009 zwischen dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) und der DB Regio AG geschlossenen Vergleichs-Verkehrsvertrag über den Betrieb sämtlicher S-Bahnen für unwirksam erklärt.

Die ersten Reaktionen auf das BGH-Urteil waren erwartungsgemäß gemischt: von Zustimmung bis zu Überlegungen, wie über neue gesetzliche Regelungen die Folgen des Urteils aufgehoben werden können. Bereits vor diesem Urteil war nicht sicher, ob bei der Vielzahl und beim Leistungsumfang der in den kommenden Jahren zu erwartenden Ausschreibungen weiterhin eine hinreichende Anzahl von Angeboten bei den jeweiligen Verfahren eingehen wird. Unter anderem aus dem relativ zeitgleichen Auslaufen der großen (ohne wettbewerbliche Verfahren vergebenen) Verkehrsverträge rührend, ergibt sich insbesondere für die Betriebsaufnahmen in den kommenden Jahren eine deutliche „Ausschreibungswelle“. Allein zwischen 2013 und 2015 steht die Betriebsaufnahme von 270 Mio. Trassenkilometern p. a. (rund 43 Prozent des Gesamtmarktes) in wettbewerblich vergebenen Netzen an. Demgegenüber wurden in vergangenen Jahren oftmals nur äußerst geringe Volumina ausgeschrieben. Einige Aufgabenträger setzten allerdings auch in der Vergangenheit schon erfolgreich ausschließlich auf wettbewerbliche Verfahren. Grund ist, dass wettbewerbliche Vergaben häufig zu deutlichen Kostenersparnissen, verbesserte Serviceleistungen und damit verbunden höheren Auslastungen und einer gestiegenen Attraktivität des SPNV führten. Verstärkt werden inzwischen auch aufkommensstärkere Strecken im Wettbewerb vergeben.

Zum Jahresende 2010 hat es erneut Betreiberwechsel im Nahverkehrsmarkt gegeben: u. a. nahm die Städtebahn Sachsen GmbH den Betrieb eines Dieselnetzes im Raum Dresden mit 1,7 Mio. Zugkilometer und die NordWestBahn GmbH (Tochter der Veolia Verkehr GmbH) den Betrieb des Regio-S-Bahn Netzes Bremen auf.

3 Eisenbahninfrastruktur

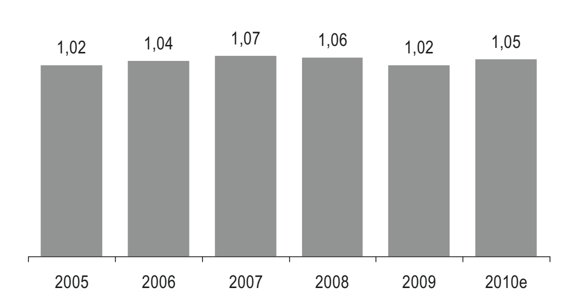
3.1 Eisenbahninfrastrukturmarkt

Derzeit sind bei der Bundesnetzagentur ca. 180 Betreiber von Schienenwegen und rund 500 Betreiber von Serviceeinrichtungen erfasst. Damit fallen insgesamt etwas über 500 Unternehmen unter die Regulierung, da ein Großteil der Schienenwegsbetreiber auch Serviceeinrichtungen betreibt. Die im Verhältnis zum Vorjahr gestiegenen Anzahl der Eisenbahninfrastrukturunternehmen ist im Wesentlichen auf eine höhere Erfassungsdurchdringung der Markterhebung der Bundesnetzagentur und weniger auf eine tatsächliche Änderung der Anzahl öffentlicher Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückzuführen.

Bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen besteht weiterhin eine hohe Marktkonzentration. Bezogen auf die Trassenentgelte erreichen die Betreiber der Schienenwege im Konzern der Deutschen Bahn AG (DB Netz AG, DB RegioNetz Infrastruktur GmbH, Usedomer Bäderbahn GmbH) insgesamt einen Marktanteil von 98 Prozent (90 Prozent bezogen auf die Netzlänge). Auch der Markt der Serviceeinrichtungen zeichnet sich durch eine hohe Marktkonzentration aus. Je nach Art der nachgefragten Leistungen sind die Auswahlmöglichkeiten an Infrastrukturunternehmen hier ebenfalls sehr eingeschränkt oder nicht vorhanden.

Abbildung 8

Betriebsleistung auf Schienenwegen



Quelle: Bundesnetzagentur

Ersten Schätzungen zufolge ist die Betriebsleistung im Jahr 2010 um drei Prozent gestiegen und betrug 1,05 Mrd. Trassenkilometer. Im Jahr 2009 war die Betriebsleistung durch den krisenbedingten Einbruch der Transportleistung im Schienengüterverkehr um rund vier Prozent zurückgegangen. Insbesondere die Erholung des Güterverkehrs, beginnend ab Ende 2009, führt zu der ansteigenden Betriebsleistung.

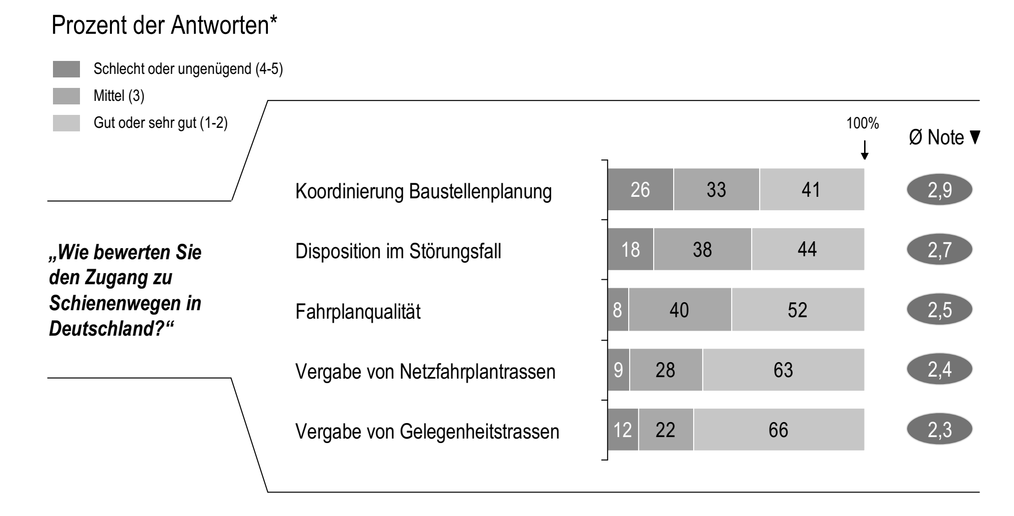
3.2 Zugang zu Schienenwegen

Im Rahmen der Markterhebung der Bundesnetzagentur können EVU ausgewählte Themenbereiche aus ihrer Sicht bewerten. Die Beantwortung dieses Fragebogenteils ist den Unternehmen freigestellt. Dennoch haben rund 170 EVU eine Einschätzung der Marktsituation vorgenommen.

Wie Abbildung 9 zeigt, sehen die EVU für den Bereich des Schienenwegzugangs vergleichsweise hohen Handlungsbedarf bei der Koordinierung der Baustellenplanung (Bewertung: 2,9; vgl. hierzu u. a. Teil II, Abschnitt 2.3.3 und 2.3.5) und der Disposition bei Störungsfällen (Bewertung: 2,7; vgl. hierzu u. a. Teil II, Abschnitt 2.3.1). Es folgen die Themenbereiche Fahrplanqualität (Bewertung: 2,5) sowie die Prozesse der Trassenvergaben (vgl. hierzu u. a. Teil II, Abschnitt 2.3.4 ff.).

Abbildung 9

Bewertungen des Zugangs zu Schienenwegen



* Umfrage bei Eisenbahnverkehrsunternehmen; Noten von 1 (sehr gut) bis 5 (ungenügend)
Quelle: Bundesnetzagentur

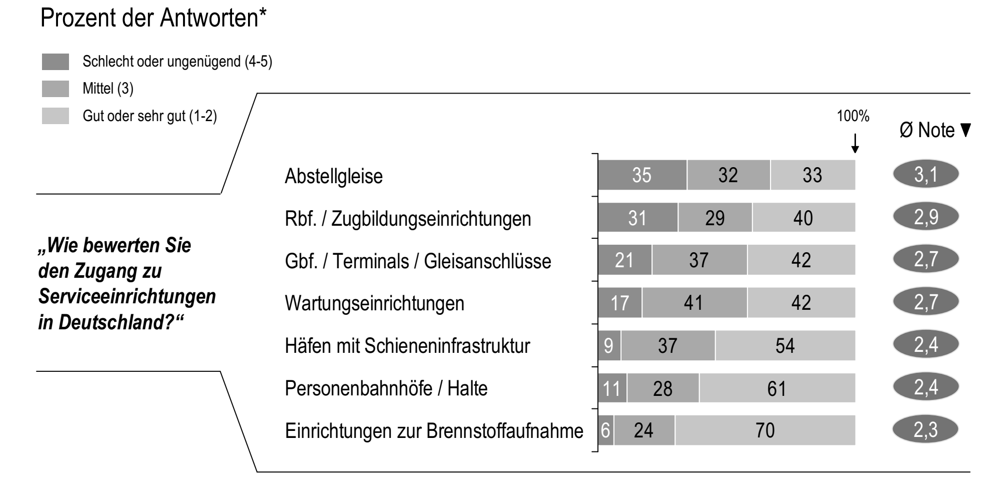
3.3 Zugang zu Serviceeinrichtungen

Der Zugang zu Serviceeinrichtungen wird von den EVU in Teilbereichen kritisch bewertet. Insbesondere den Zugang zu Abstellgleisen (Bewertung: 3,1), Rangierbahnhöfen (Bewertung: 2,9) und Güterbahnhöfen (Bewertung: 2,7) sehen die Unternehmen teils als problematisch. Beklagt werden zu geringe Kapazitäten sowie die langfristige feste Vermietung von Infrastruktur an einzelne EVU. Beide Aspekte verringern die betriebliche Flexibilität der betroffenen EVU und schwächen darüber hinaus nicht nur die intramodale Wettbewerbsposition der Unternehmen, sondern auch die intermodale Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers Schiene. Die Bundesnetzagentur hat auf die vorgebrachten Kritiken reagiert und u. a. ein Positionspapier zum Zugang zu Rangierbahnhöfen erarbeitet und am Markt vorgestellt (vgl. hierzu Teil II, Abschnitt 3.3.1).

Der Zugang zu Wartungseinrichtungen wurde im Schnitt mit 2,7 bewertet. Die Bundesnetzagentur hat im Herbst 2010 eine Arbeitsgruppe zum Thema Wartungseinrichtungen initiiert. Im Vordergrund stand insbesondere die Frage, wie die bestehenden Regulierungspflichten rechtskonform sowie zugleich praxisgerecht umgesetzt werden können (vgl. hierzu Teil II, Abschnitt 3.3.2).

Abbildung 10

Bewertung des Zugangs zu Serviceeinrichtungen



* Umfrage bei Eisenbahnverkehrsunternehmen; Noten von 1 (sehr gut) bis 5 (ungenügend)
Quelle: Bundesnetzagentur

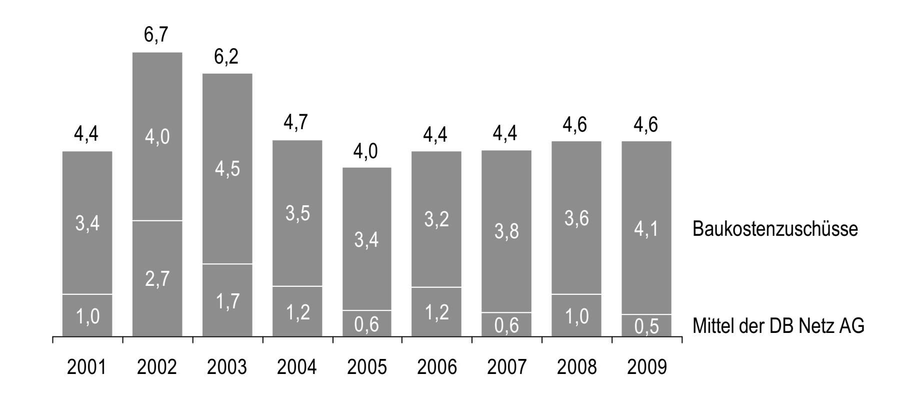
3.4 Investitionen im Eisenbahninfrastrukturmarkt

Die Investitionen in die Verkehrswege der DB AG zeigen eine uneinheitliche Entwicklung. Die Investitionstätigkeiten waren in der Vergangenheit stark schwankend. So wurden etwa im Jahre 2005 rund 4,0 Mrd. Euro in die Verkehrswege der DB AG investiert, im Jahr 2002 beliefen sich die Investitionen auf 6,7 Mrd. Euro. Die Investitionsmittel setzen sich dabei aus Mitteln des Bundes (Baukostenzuschüsse) und aus Mitteln der DB Netz AG (eigen- oder fremdfinanziert) zusammen und betreffen sowohl Neu- und Ausbauvorhaben als auch Investitionen in das Bestandsnetz.

Ab 2009 wurden die Regelungen zur öffentlichen Förderung des Bestandsnetzes grundsätzlich neu organisiert. Im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen dem Bund und der DB AG ist eine Verstetigung der Bundesmittel festgelegt worden. Der Bund stellt bis 2013 jährlich 2,5 Mrd. Euro für die Erhaltung des Bestandsnetzes (inklusive Verkehrsstationen und Energieversorgungsanlagen) bereit, davon 2,2 Mrd. Euro für die DB Netz AG. Im Gegenzug verpflichtet sich die DB AG über vertraglich festgelegte Kriterien ein vereinbartes Qualitätsniveau des Schienennetzes und der Bahnhöfe zu sichern. Die DB AG verpflichtet sich zudem pro Jahr 500 Mio. Euro an Eigenmitteln in das bestehende Netz zu investieren. Die über die 2,2 Mrd. Euro hinausgehenden Baukostenzuschüsse umfassen u. a. die Investitionen in Neu- und Ausbaumaßnahmen nach dem „Bedarfsplan Schiene“ des Bundes.

Abbildung 11

Entwicklung der Brutto-Investitionen der DB Netz AG



Quelle: DB Netz AG

3.5 Qualität der Eisenbahninfrastruktur

In Bezug auf den Ausbau- und Erhaltungszustand der Eisenbahninfrastruktur zeigen die Ergebnisse der Befragung der EVU auch im Jahr 2010 weiterhin Verbesserungsbedarf aus Sicht der Unternehmen. Fast die Hälfte der Unternehmen bewertete den Erhaltungszustand bei den Stationen mit „schlecht“ oder „ungenügend“ (Mittlere Bewertung: 3,5). Nah beieinander liegen die Bewertungen für den Ausbauszustand der Schienenwege (Bewertung: 3,3) und Stationen (Bewertung: 3,2) und dem Erhaltungszustand der Schienenwege (Bewertung: 3,2). Im Vorjahr wurde nicht differenziert nach Schienenwegen und Stationen, sondern insgesamt nach dem Erhaltungs- und Ausbauzustand des Netzes gefragt. Die Bewertungen lagen hier bei 3,4 für den Erhaltungs- und ebenfalls 3,4 für den Ausbauzustand der Infrastruktur.

Auch in 2010 haben einige der Verkehrsverbünde die Infrastruktur in ihrer Region genauer untersucht und die Ergebnisse veröffentlicht. Der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) hat in der erneut erschienenen Qualitätsanalyse Netzzustand (2010) festgestellt, dass der Anteil des Netzes, welcher „nicht mit der eigentlichen Streckengeschwindigkeit befahrbar“ ist, bei 13,5 Prozent liegt. Dies ist ein Zuwachs von 0,4 Prozentpunkten gegenüber der Untersuchung in 2009.[4]

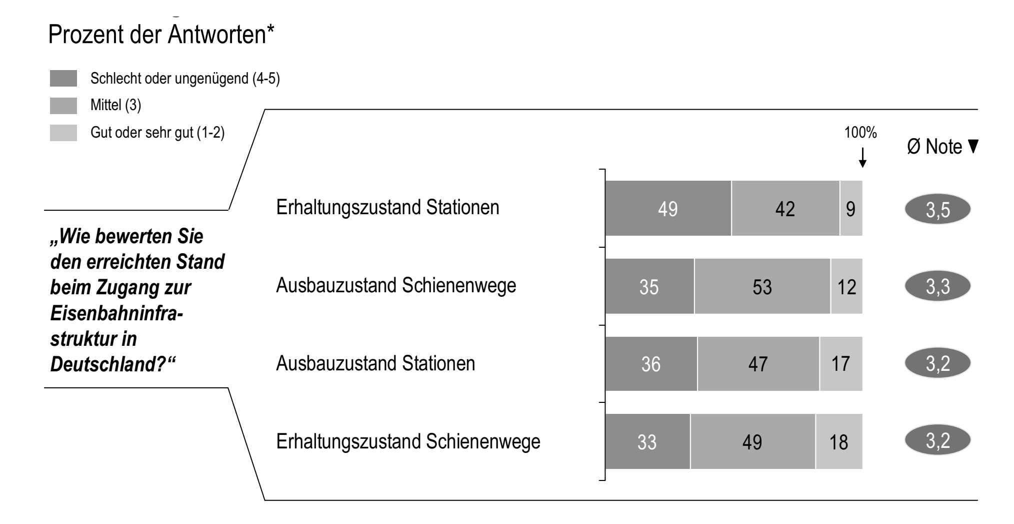
Der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) hat ebenfalls zum wiederholten Mal einen Qualitätsbericht sowie einen Stationsbericht veröffentlicht. Darin stellt der VRR insbesondere eine Verschlechterung bei der Qualität der Stationen fest. 29 Prozent der Stationen haben sich demnach gegenüber dem Vorjahr verschlechtert und lediglich 8 Prozent im gleichen Zeitraum verbessert. Als Hauptursache für dieses Ergebnis wird die Zunahme von Graffiti genannt.[5]

[4] Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg: Qualitätsanalyse Netzzustand 2010 (Kurzfassung), S.9

[5] Verkehrsverbund Rhein-Ruhr: Qualitätsbericht SPNV 2009, S. 22

Abbildung 12

Bewertung der Qualität der Eisenbahninfrastruktur



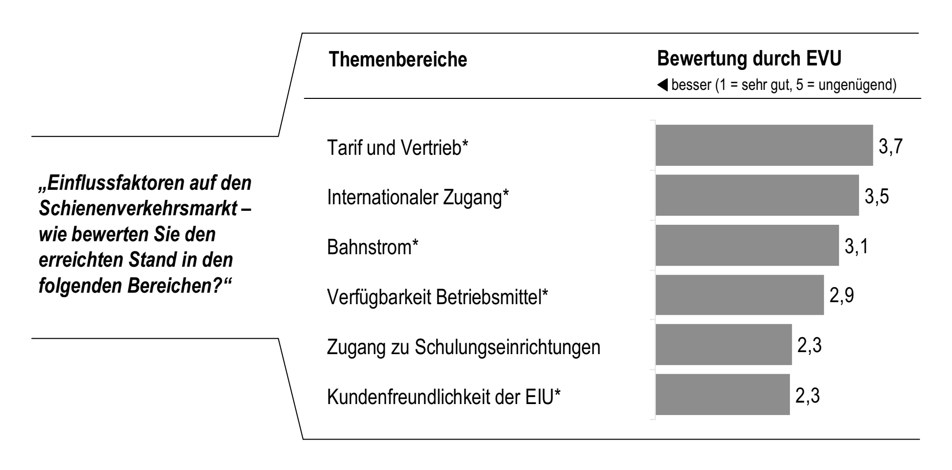
* Umfrage bei Eisenbahnverkehrsunternehmen; Noten von 1 (sehr gut) bis 5 (ungenügend)
Quelle: Bundesnetzagentur

3.6 Sonstige potentielle Problembereiche und Markthemmnisse

Die Bundesnetzagentur befragt die EVU auch nach potentiellen Problemen und Markthemmnissen in den Bereichen, die nicht der Regulierung durch die Bundesnetzagentur unterliegen. Hohen Handlungsbedarf sehen die Unternehmen bei den Themen Tarif und Vertrieb (vgl. Abbildung 10). Diese Bereiche wurden aufgrund der aktuellen Diskussion um den Zugang zur Vertriebsinfrastruktur, Provisionsstrukturen und die Einnahmeaufteilung von Fahrgeldeinnahmen neu in die Markterhebung aufgenommen. Von allen abgefragten Themenbereichen erhielt der Themenblock Tarif und Vertrieb im Mittel die schlechtesten Bewertungen (mittlere Bewertung: 3,7). Ebenso wurden der Themenbereich „internationaler Zugang“ (mittlere Bewertung: 3,5) und Bahnstrom (mittlere Bewertung: 3,1) besonders kritisch gesehen. Im Mittelfeld lagen die Bewertungen für die Verfügbarkeit von Betriebsmitteln (Triebfahrzeuge, Wagen). Vergleichsweise gute Bewertungen erhielten die EIU von den EVU in Bezug auf die Kundenfreundlichkeit. Ebenso wurde der (unregulierte) Zugang zu (Bahn-) Schulungseinrichtungen eher positiv bewertet.

Abbildung 13

Bewertung sonstiger Themenbereiche aus Sicht der EVU



* Mittelwert aus mehreren Fragen dieses Themenbereichs
Quelle: Bundesnetzagentur

4 Nutzungsentgelte und Preise

4.1 Bedeutung und Entwicklung der Infrastrukturnutzungsentgelte

Die Nutzungsentgelte für Schienenwege und Serviceeinrichtungen stellen für die EVU einen erheblichen Kostenblock dar. Insgesamt beliefen sich die in Deutschland gezahlten Eisenbahninfrastrukturnutzungsentgelte im Jahr 2010 auf rund 5,2 Mrd. Euro, davon entfielen allein rund 4,2 Mrd. Euro auf Entgelte für die Nutzung der Schienenwege (Trassenentgelte). Der übrige Betrag teilte sich in Stationsentgelte (rund 0,7 Mrd. Euro) und Entgelte für die Nutzung sonstiger Serviceeinrichtungen (z. B. Abstellgleise, Rangierbahnhöfe, etwa 0,3 Mrd. Euro) auf.

Rund 30 Prozent des Umsatzes der EVU (Gesamtmarktumsatz 17,5 Mrd. Euro, vgl. Abbildung 2) fließen somit über Infrastrukturnutzungsentgelte an die EIU (Gesamtmarktumsatz 5,2 Mrd. Euro, vgl. Abbildung 14). Insofern ist die Preisentwicklung der Infrastrukturnutzungsentgelte für EVU von großer Bedeutung. Steigende Vorleistungspreise wirken sich zudem tendenziell negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers Schiene aus.

Je nach Verkehrsart fällt der Anteil der Infrastrukturnutzungsentgelte am Unternehmensumsatz sehr unterschiedlich aus. Im Schienengüterverkehr beträgt dieser unter 20 Prozent, im Schienenpersonenfernverkehr rund 26 Prozent. Im Schienenpersonennahverkehr tätige Eisenbahnverkehrsunternehmen wenden im Durchschnitt 36 Prozent und damit mehr als ein Drittel ihrer Umsätze allein für Infrastrukturnutzungsentgelte auf.

Abbildung 14

Entwicklung der Infrastrukturnutzungsentgelte

Mrd. Euro



* Umfasst die Nutzungsentgelte für andere Serviceeinrichtungen ohne Wartungseinrichtungen und Einrichtungen zur Brennstoffaufnahme

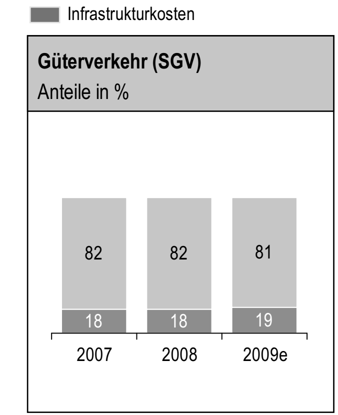
Quelle: Bundesnetzagentur

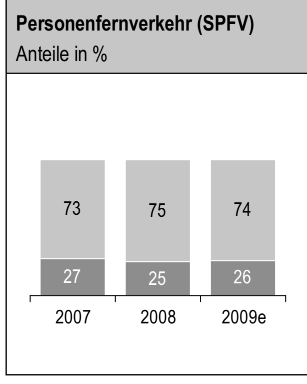
Gleichwohl hat sich der Umsatzanteil von Infrastrukturnutzungsentgelten in den vergangenen Jahren kaum geändert. Die Unternehmen konnten die kontinuierlichen Entgeltanhebungen über gesteigerte Effizienz – etwa durch bessere Auslastung der Züge – kompensieren.

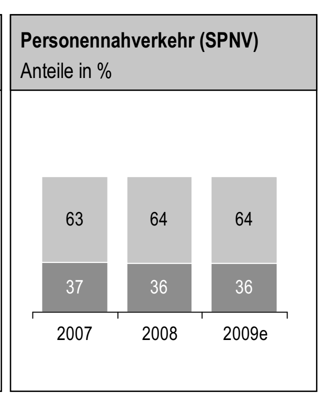
Abbildung 15

Bedeutung der Infrastrukturnutzungsentgelte

Sonstige Kosten + Rendite
Infrastrukturkosten







Quelle: Bundesnetzagentur

4.2 Entwicklung der Trassenentgelte

Wie in den Vorjahren sind die Preise für die Eisenbahninfrastrukturnutzung in 2010 weiter gestiegen. Das durchschnittlich gezahlte Trassenentgelt je Zugkilometer hat sich im Vergleich zu 2005 im SGV um 19 Prozent verteuert. Dahinter folgt mit einer Steigerung um elf Prozent der SPFV. Im SPNV mussten sieben Prozent mehr bezahlt werden. Im Vergleich dazu lag die allgemeine Teuerung bei acht Prozent, der Erzeugerpreisindex bei zehn Prozent und der Eisenbahninfrastruktur-Inputpreisindex[6] bei 7 Prozent.

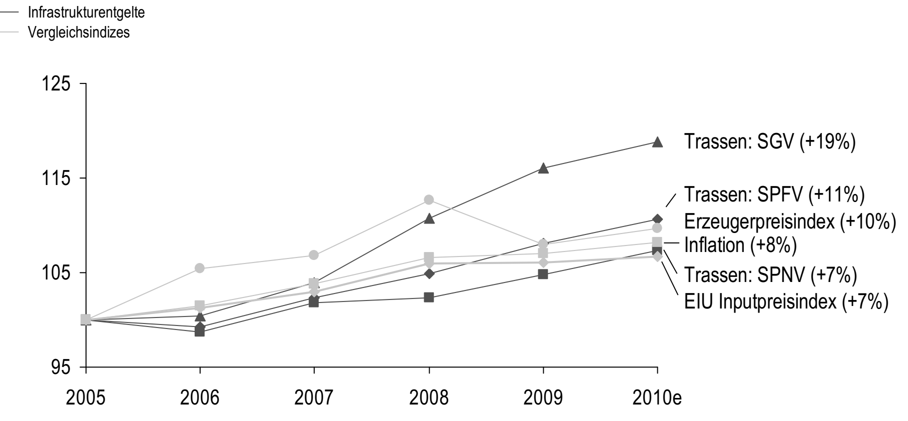
Diese Tendenz lässt sich anhand der Entwicklung von Preisen typischer, häufig nachgefragter Trassenprodukte nachvollziehen. Auch hier sind die kontinuierlichen Preisanpassungen des Infrastrukturbetreibers deutlich erkennbar. Zwischen 2005 und 2010 liegen die Preissteigerungen der dargestellten Trassenprodukte zwischen 16 Prozent und 18 Prozent, dies entspricht mittleren jährlichen Erhöhungen um 3,0 Prozent bis 3,4 Prozent.

Im Unterschied zu den durchschnittlichen Erlösen je Trassenkilometer (Abbildung 16) haben bei der Preisentwicklung in Bezug auf spezifische Produkte (Abbildung 17) strukturelle Veränderungen im Mengengerüst keine Auswirkungen. Andererseits werden bei der Darstellung der Entwicklung ausgewählter Trassenprodukte mögliche Veränderungen der Preissysteme abseits der „Basispreise“ nicht berücksichtigt. Genannt seien hier etwa Veränderungen in Bezug auf die Minderung von Entgelten oder die Veränderungen in Bezug auf die Regionalfaktoren des SPNV (vgl. auch Teil II, Abschnitt 4.2.2 ff.).

6 Vgl. Müller, G. (2009) „Ableitung eines Inputpreisindex für den deutschen Eisenbahninfrastruktursektor“, WIK Diskussionsbetrag Nr. 327

Abbildung 16

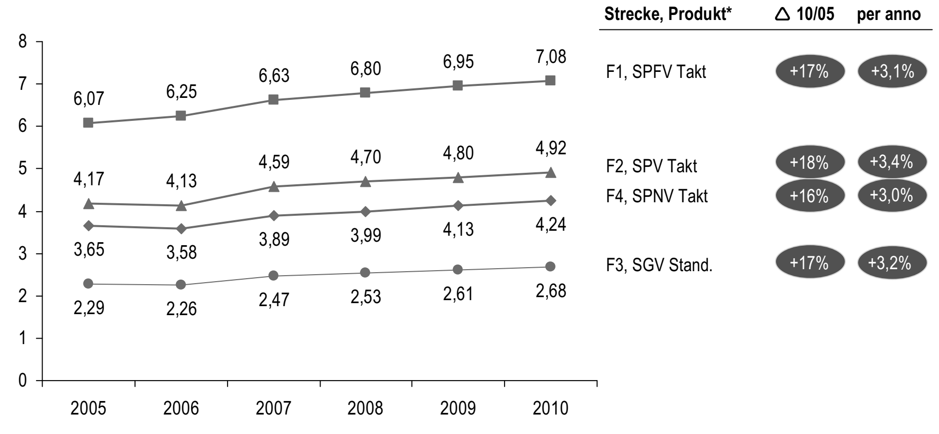
Entwicklung des durchschnittlichen Trassenentgelterlöses



* Berechnet als Quotient aus Trassenentgelten und Betriebsleistung (Trkm) der DB EVU laut Leistungsverrechnung
Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 17

Entwicklung ausgewählter Trassenpreise



* Streckenkategorie, Produktfaktor
Quelle: Bundesnetzagentur, DB Netz AG

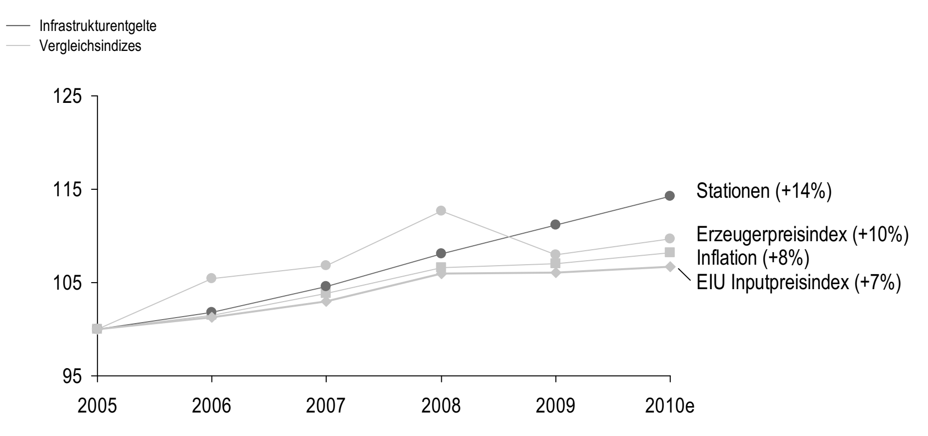
4.3 Entwicklung der Stationsentgelte

Auch die an Personenbahnhöfen von DB Station&Service AG erhobenen Nutzungsentgelte wurden in den vergangenen Jahren stetig erhöht. Seit 2005 sind die Stationspreise insgesamt stärker gestiegen als der Erzeugerpreisindex und die allgemeine Teuerungsrate.

Während der durchschnittliche Erlös je Zughalt im Zeitraum von 2005 bis 2010 um rund 14 Prozent stieg, lag die allgemeine Teuerung (Inflation) in diesem Zeitraum bei lediglich acht Prozent. Der Erzeugerpreisindex wies eine Steigerung von zehn Prozent aus.

Abbildung 18

Entwicklung des durchschnittlichen Stationsentgelterlöses



* Berechnet als Quotient aus Stationsentgelten und Stationshalten der DB EVU laut Leistungsverrechnung
Quelle: Bundesnetzagentur

4.4 Bewertung der Entgeltsysteme

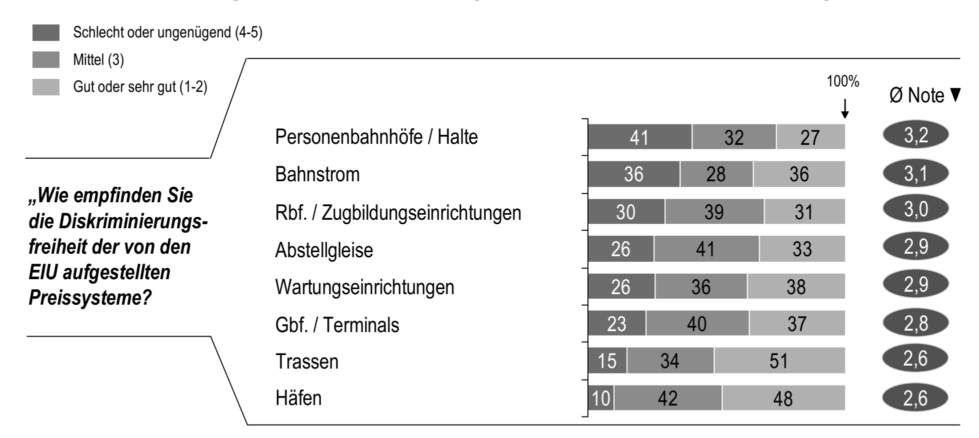
Neben Zugangsfragen können die EVU im Rahmen der Markterhebung der Bundesnetzagentur auch die Preis-Leistungs-Verhältnisse und Diskriminierungsfreiheit bei den Infrastrukturnutzungsentgelten aus ihrer Sicht bewerten. In Bezug auf die Diskriminierungsfreiheit der Preissysteme wurde von den EVU vor allem die Diskriminierungsfreiheit der Preissysteme für Personenbahnhöfe (Bewertung: 3,2), Bahnstrom (Bewertung: 3,1), Rangierbahnhöfe (Bewertung: 3,0) und Abstellgleise (Bewertung: 2,9) kritisch bewertet. Mit 2,6 erreichen die Preissysteme der Häfen die vergleichsweise besten Bewertungen.

Das Preis-Leistungs-Verhältnis der Entgelte der EIU wird von den EVU kritischer gesehen als die Diskriminierungsfreiheit. Besonders ungünstig wird das Preis-Leistungs-Verhältnis bei Personenbahnhöfen (Bewertung: 3,5), Abstellgleisen (Bewertung: 3,2) und Bahnstrom (Bewertung: 3,1) eingestuft.

Die Einschätzungen beim Preis-Leistungs-Verhältnis spiegeln mutmaßlich die Unzufriedenheit über die im Markt überproportional steigenden Preise bei den Infrastrukturnutzungsentgelten der letzten Jahre wider. Regulatorische Anreize, Infrastruktur kosteneffizient zu betreiben, sind im gültigen Rechtsrahmen nicht vorgesehen.

Abbildung 19

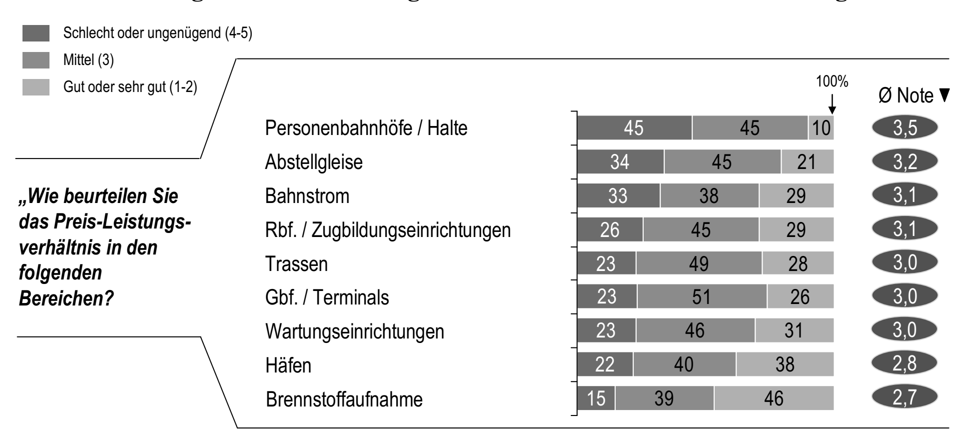
Bewertung der Diskriminierungsfreiheit der Infrastrukturentgelte



* Umfrage bei Eisenbahnverkehrsunternehmen; Noten von 1 (sehr gut) bis 5 (ungenügend)
Quelle: Bundesnetzagentur

Abbildung 20

Bewertung des Preis-Leistungs-Verhältnisses der Infrastrukturentgelte



* Umfrage bei Eisenbahnverkehrsunternehmen; Noten von 1 (sehr gut) bis 5 (ungenügend)
Quelle: Bundesnetzagentur

4.5 Entwicklung der Preise für Bahnstrom

Zurzeit haben Eisenbahnverkehrsunternehmen zwei Möglichkeiten, den zum Betrieb ihrer Züge notwendigen Bahnstrom zu erhalten. Mit der sog. Bahnstrom-Vollversorgung liefert die DB Energie GmbH dem Eisenbahnverkehrsunternehmen den 16,7 Hz-Bahnstrom unter Nutzung ihrer Bahnstrom-Fernleitungen als fertiges Endprodukt in die Oberleitung an der Schiene (Fahrdraht). Alternativ kann ein Eisenbahnverkehrsunternehmen den erforderlichen Bahnstrom von einem anderen Lieferanten beziehen. Dieser „Fremdstrom“ wird durch das Bahnstrom-Fernleitungsnetz der DB Energie GmbH zum Fahrdraht durchgeleitet. Obwohl seit 1998 der Zugang zum Bahnstromnetz angeboten wird, gab es bisher keine nennenswerten Stromlieferungen durch Drittanbieter an Eisenbahnverkehrsunternehmen.

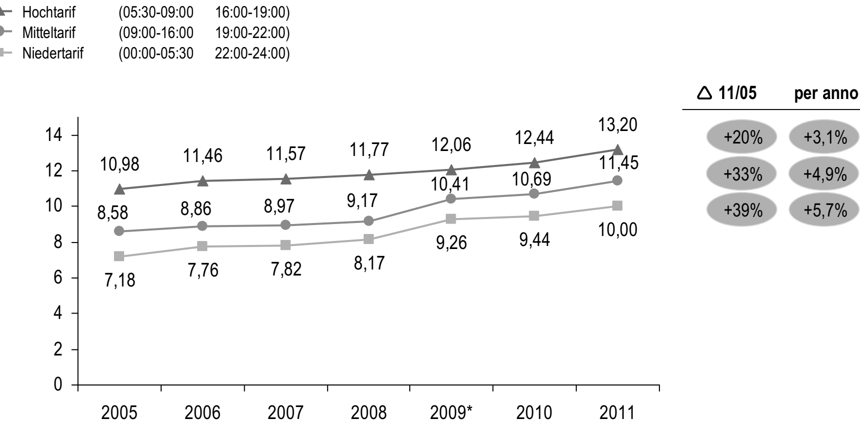
Die Entwicklung der Bahnstrompreise wird von den Marktteilnehmern und Verbänden seit Jahren kritisch betrachtet. Die Kritik der Unternehmen und Verbände zielt insbesondere auf die Preisgestaltung der DB Energie GmbH in Bezug auf die Vollversorgung, speziell in Bezug auf die Mengenrabattregelungen. So erreichen nur die großen Eisenbahnverkehrsunternehmen oder Einkaufsgemeinschaften die Mengenrabatte von maximal vier Prozent. Daneben wird noch ein zusätzlicher Auslastungsrabatt von fünf Prozent gewährt, wenn die Kunden die Jahresabnahmemenge von 2 000 GWh überschreiten. Dieser Rabatt bleibt den Wettbewerbern aufgrund der deutlich geringeren Abnahmemenge – die Abnahmemenge aller Wettbewerbsbahnen beträgt rund 1 200 GWh – verwehrt. Wie die Abbildung 28 zeigt, sind die Listenpreise der Vollversorgung in den Jahren 2005 bis 2011 zwischen 20 Prozent (Hochtarif) und 39 Prozent (Niedertarif) gestiegen.

Der Preis für die Stromdurchleitung (Netzentgelte) dritter Anbieter stiegen von 5,81 Cent je kWh in 2005 auf 6,61 Cent je kWh in 2010. Dies entspricht einem Preisanstieg von 14 Prozent. Die Entwicklung der Netzentgelte im allgemeinen Strommarkt verläuft entgegengesetzt. Die Netzentgelte sind dort seit 2006 (erste Regulierungsperiode) deutlich gesunken (vgl. Abbildung 22).

Mit Bezug auf die Netzentgelte hat der Bundesgerichtshof (BGH) im November 2010 entschieden, dass die DB Energie GmbH ihre Preise für die Durchleitung von Strom durch ihr Bahnstrom-Fernleitungsnetz von der Bundesnetzagentur genehmigen lassen muss (vgl. hierzu Teil II, Abschnitt 6.3). Der Produktpreis selbst unterliegt hingegen nach geltendem Recht weder der Eisenbahn- noch der Energieregulierung.

Abbildung 21

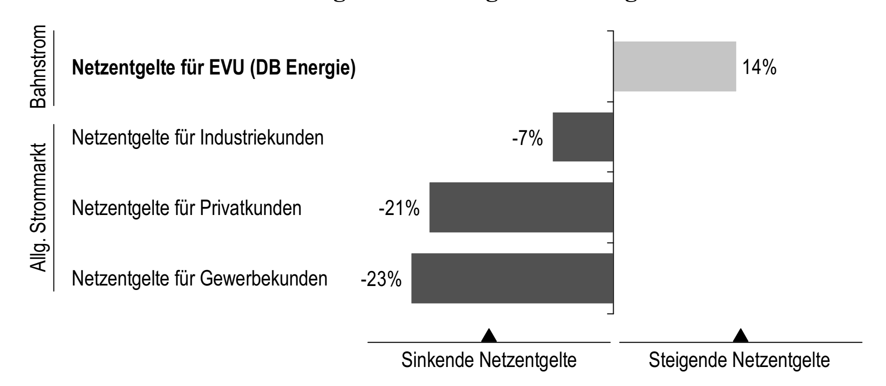
Entwicklung der Bahnstrompreise seit 2005



* Preise nach Absenkung Ende März 2009 (vorher: 12,11 ct (HT), 10,46 ct (MT), 10,01 ct (NT))
Quelle: Bundesnetzagentur, DB Energie GmbH

Abbildung 22

Entwicklung der Netzentgelte im Vergleich



* jeweils zum 1. April eines Jahres; Vergleichswerte: durchschnittliche, mengengewichtete Nettonetzentgelte (Vgl. Monitoringbericht 2010, S. 198 f.)
Quelle: Bundesnetzagentur, DB Energie GmbH

4.6 Entwicklung der Endkundenpreise

Die Preisbildung für Endkunden im Schienengüter- und Personenverkehr ist nicht Teil der Regulierung der Bundesnetzagentur. Die Preisentwicklung auf den Verkehrsmärkten ist dennoch ein wichtiger Indikator für die Gesamtentwicklung des Eisenbahnsektors.

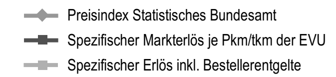
Im Schienengüterverkehr liegt der durchschnittliche Erlös je Tonnenkilometer im Jahr 2010 weiterhin – wenn auch nur leicht – unter dem Durchschnittserlös des Jahres 2005. Im Vergleich zu 2009 wird für 2010 allerdings ein gestiegener Durchschnittserlös erwartet.

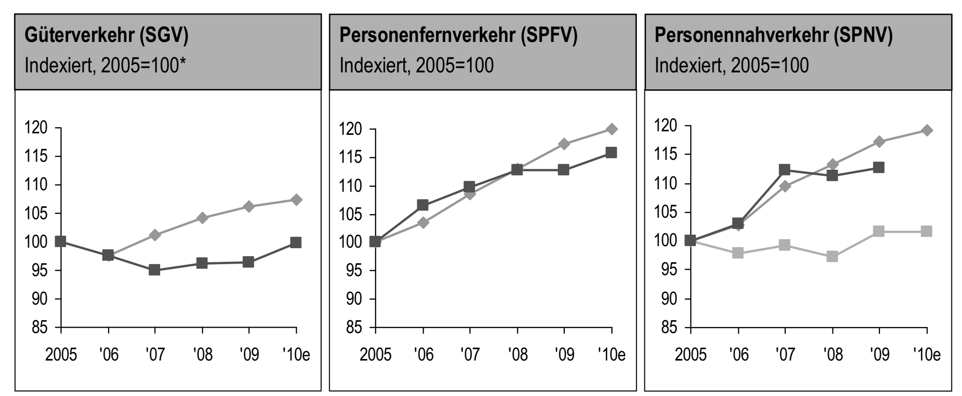
Der Preisindex des Statistischen Bundesamtes zeigt dagegen eine kontinuierlich steigende Preisentwicklung in den letzten Jahren. Die unterschiedliche Entwicklung liegt darin begründet, dass der Index des Statistischen Bundesamtes die Preisentwicklung für fest definierte Leistungen bei einem konstanten Mengengerüst darstellt, während der Durchschnittserlös je Tonnenkilometer auch von Verschiebungen im Mengengerüst beeinflusst ist.

Etwa gleich hohe Teuerungsraten zeigt das Statistische Bundesamt für Fahrscheine im SPNV und im SPFV auf. Die Preissteigerungen zwischen 2005 und 2010 lagen hier zwischen 19 und 20 Prozent für den Gesamtzeitraum. Im SPNV ist dabei jedoch zu beachten, dass sich der Erlös der EVU zum einen aus Fahrgeldeinnahmen (rund 40 Prozent) und zum anderen aus Zuschüssen aus Regionalisierungsmitteln (rund 60 Prozent) zusammensetzt.

Abbildung 23

Entwicklung der Endkundenpreise





* Index ab 2006
Quelle: Bundesnetzagentur, Statistisches Bundesamt, VDV

Während der Preis der Fahrscheine deutlich gestiegen ist, ist die Summe der beiden Erlösarten relativ zu der erbrachten Verkehrsleistung kaum gestiegen (2 Prozent), da der Zuschussanteil von rund 65 Prozent in 2005 auf mittlerweile etwa 60 Prozent gesunken ist.

5 Stand der Einhaltung zentraler eisenbahnrechtlicher Vorschriften

5.1 Erstellung von Nutzungsbedingungen

Der gesetzlich festgeschriebene diskriminierungsfreie Zugang zur Eisenbahninfrastruktur bedingt, dass alle Zugangsberechtigten die Infrastruktur zu gleichen Bedingungen und Konditionen nutzen können. Die Infrastrukturnutzungsbedingungen sind in Form von SNB für Betreiber von Schienenwegen (BdS) sowie in Form von NBS für Betreiber von Serviceeinrichtungen (BvSE) zu erstellen, der Bundesnetzagentur zur Prüfung vorzulegen und sodann zu veröffentlichen.

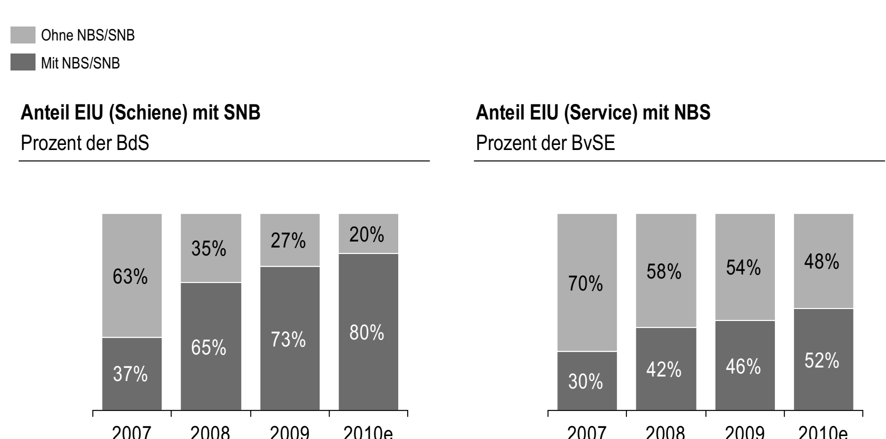
In den vergangenen Jahren hat sich die Quote derjenigen Unternehmen, welche die genannten gesetzlichen Vorschriften erfüllen, stetig gesteigert. Für das kommende Jahr erwartet die Bundesnetzagentur in der Folge von Marktinformationsschreiben der zuständigen Zugangsreferate (vgl. Teil II, Abschnitt 2.2.2 und 3.2.1) eine nochmalige spürbare Steigerung der Quoten.

Betreiber von Serviceeinrichtungen (BvSE) liegen tendenziell stärker hinter den gesetzlichen Anforderungen zurück. Einer Quote von 70 Prozent an Unternehmen, die in 2007 keine Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) erstellt hatten, stehen 48 Prozent in 2010 gegenüber. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass kleinere Eisenbahninfrastrukturbetreiber, die nach dem Gesetz Zugang gewähren müssen, zum Teil bisher keine tatsächliche Nachfrage von gesellschaftsrechtlich nicht verbundenen EVU zu verzeichnen hatten. Diese Fälle treten bei BvSE eher auf als bei BdS.

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) bietet interessierten Infrastrukturbetreibern Musterdokumente für die rechtssichere Fassung von SNB und NBS an, die mit der Bundesnetzagentur abgestimmt wurden.

Abbildung 24

Anteil der EIU mit SNB und NBS



SNB: Schienennetz-Benutzungsbedingungen; NBS: Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen BdS: Betreiber der Schienenwege; BvSE: Betreiber von Serviceeinrichtungen
Angaben basieren auf Teilauswertung
Quelle: Bundesnetzagentur

5.2 Entgeltlisten

Neben der verpflichtenden Erstellung und Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen sind EIU ebenfalls verpflichtet, Entgeltlisten für die angebotenen Leistungen anzufertigen und diese – mit Ausnahme von Häfen – zu veröffentlichen oder zuzusenden. Auch hier sind steigende Quoten festzustellen. Einem Anstieg von 62 Prozent in 2009 auf 74 Prozent in 2010 bei den Betreibern der Schienenwege stehen einer Steigerung von 41 Prozent in 2009 auf 43 Prozent in 2010 bei Betreibern von Serviceeinrichtungen gegenüber. Auch hier muss angemerkt werden, dass bei kleineren EIU zum Teil bisher kein Zugang seitens eines dritten EVU begehrt wurde.

Abbildung 25

Erstellung von Entgeltlisten

Ohne Entgeltlisten
Mit Entgeltlisten

Anteil EIU (Schiene)
Prozent der BdS

	2009	2010e
Ohne Entgeltlisten	38%	26%
Mit Entgeltlisten	62%	74%

Anteil EIU (Service)
Prozent der BvSE

	2009	2010e
Ohne Entgeltlisten	59%	57%
Mit Entgeltlisten	41%	43%

BdS: Betreiber der Schienenwege; BvSE: Betreiber von Serviceeinrichtungen
Angaben basieren auf Teilauswertung; Werte für 2009 über Veröffentlichungsquoten geschätzt
Quelle: Bundesnetzagentur

Von den Betreibern der Schienenwege mit Nutzungsbedingungen haben über 90 Prozent die zugehörigen Entgeltlisten erstellt. Für die Betreiber von Serviceeinrichtungen liegt dieser Anteil bei rund 80 Prozent.

5.3 Mitteilungspflichten nach § 14d AEG

In § 14d des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) sind besondere Mitteilungspflichten öffentlicher EIU geregelt. So haben öffentliche EIU die Bundesnetzagentur zum Beispiel über beabsichtigte Ablehnungen von Trassen oder über beabsichtigte Neufassungen von Infrastruktur-Nutzungsbedingungen zu unterrichten. Nicht bei allen meldepflichtigen Ereignissen erfolgt allerdings tatsächlich auch eine formelle Meldung an die Bundesnetzagentur. Die Anzahl der zwischen 2006 und 2010 eingegangenen Meldungen ist in Abbildung 26 dargestellt.

Der größte Teil der Meldungen bezieht sich in 2010 auf Mitteilungen nach § 14d Nummer 4 AEG (beabsichtigte Entscheidung über den Abschluss eines Rahmenvertrages) und § 14d AEG Nummer 6 (beabsichtigte Neufassung oder Änderung von Nutzungsbedingungen und Entgelten).

Abbildung 26

Mitteilungseingänge nach § 14d AEG

Art der Meldung	2006	2007	2008	2009	2010
§14d Nr.1 Ablehnung Trasse Netzfahrplan	6	0	3	0	10
§14d Nr.2 Ablehnung Gelegenheitstrasse	84	49	40	12	5
§14d Nr.3 Ablehnung Zugang Serviceeinrichtung	5	0	1	1	2
§14d Nr.4 Abschluss Rahmenvertrag	0	3	18	0	64
§14d Nr.5 Erhöhtes Entgelt	0	0	0	0	0
§14d Nr.6 Neufassung / Änderungen SNB	15	10	19	17	65
§14d Nr.6 Neufassung / Änderungen NBS	40	18	41	50	88
SUMME	150	80	122	80	234

Quelle: Bundesnetzagentur

Teil II Tätigkeiten

1 Marktbeobachtung

1.1 Grundlagen der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur überwacht die Einhaltung der Vorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur gemäß § 14b Absatz 1 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG). Neben der Überwachungsaufgabe, ist die Bundesnetzagentur gehalten, in Berichten und bei nationalen und internationalen Anfragen über ihre Tätigkeiten sowie über die Lage und Entwicklung auf ihrem Aufgabengebiet zu informieren. Die Erfüllung dieser Aufgaben setzt den Zugriff auf eine aktuelle und valide Datenbasis voraus. Bereits bei Aufnahme der Tätigkeit der Bundesnetzagentur im Eisenbahnbereich hat sich gezeigt, dass insbesondere zu Themen des Eisenbahninfrastrukturmarktes, Nutzungsentgelten und des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur bisher keine ausreichenden Datenquellen über den Gesamtmarkt existierten. Seit 2006 erhebt die Bundesnetzagentur deshalb Daten mittels Fragebogen, die sie jährlich an die Marktteilnehmer (regulierte Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU), Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) und Aufgabenträger) versendet.

1.2 Durchführung der Marktbeobachtung

Die Bundesnetzagentur hat ab April 2010 an mehr als 700 Unternehmen Erhebungsbogen versandt. Dies war die fünfte Markterhebung dieser Art. Die Akzeptanz und die Qualität der Antworten war in 2010 erneut höher als in den Vorjahren. Die Unternehmen waren gehalten, Informationen u. a. zu Unternehmensgegenstand, zu Umsatz, Verkehrsleistungen, Infrastruktur und Serviceeinrichtungen für das Berichtsjahr 2009 zu übermitteln.

Die Ergebnisse und Hinweise aus vorausgegangenen Markterhebungen wurden im Laufe des Jahres in Arbeitstreffen mit Verbänden, der DB AG und weiteren interessierten Eisenbahnunternehmen direkt erörtert. Es wurden individuelle Ergebnisse und Auswertungen erläutert und die Ausrichtung der Marktbeobachtung der Bundesnetzagentur diskutiert. Mit der Marktbeobachtung verfügt die Bundesnetzagentur über ein wichtiges Instrument, umfassende Informationen über den Schienenverkehrsmarkt zu erlangen. Die Ergebnisse werden u. a. im Jahresbericht und im Tätigkeitsbericht Eisenbahnen der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Hier liegt der Schwerpunkt auf der regulatorischen Perspektive der Marktbeschreibung. In der „Marktuntersuchung Eisenbahnen“ werden statistische Kerndaten veröffentlicht, anhand derer sich interessierte Unternehmen und Verbände über die Entwicklung und Struktur des Eisenbahnsektors informieren können.[7]

[7] http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1932/DE/Sachgebiete/Eisenbahnen/Downloads/downloads_node.html

2 Zugang zu Schienenwegen

2.1 Überblick und Stand der Öffnung bei Schienenwegen

Eine wesentliche operative Tätigkeit der Bundesnetzagentur ist die Überwachung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Schienenwegen. Eines der wichtigsten Netzzugangsthemen betraf hier die Prüfung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB). Betreiber von Schienenwegen sind verpflichtet, für die Nutzung ihrer Infrastruktur Regeln aufzustellen, diese zu veröffentlichen und diskriminierungsfrei für alle Nutzer anzuwenden. Jede beabsichtigte Neufassung oder Änderung der SNB muss der Bundesnetzagentur vorab mitgeteilt werden (§ 14d Absatz 1 Nummer 6 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)). Neben der Prüfung von Neufassungen, unter anderem der SNB der DB Netz AG, hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2010 nochmals alle Unternehmen ohne gültige Benutzungsbedingungen deutlich auf die Pflicht zu deren Aufstellung sowie auf die damit verbundenen notwendigen Verfahrensschritte hingewiesen.

Daneben setzte die Bundesnetzagentur die Öffnung der Betriebszentralen der DB Netz AG für Dritte Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) durch. Waren bisher nur DB-EVU in den Betriebszentralen (BZ) der DB Netz AG vertreten, so haben Wettbewerber jetzt im Grundsatz die Möglichkeit, Arbeitsplätze in den BZ zu bekommen oder zeitnah über eine geeignete IT-Infrastruktur am Dispositionsgeschehen partizipieren zu können.

Weitere Tätigkeitsschwerpunkte betrafen insbesondere die Auseinandersetzung mit den Themenbereichen Baumaßnahmen, Trassenkoordination, Rahmenverträge sowie Kapazität und Überlastung. Daneben wurden drei neue Themenbereiche beleuchtet, die sich in den kommenden Jahren zu wichtigen Schwerpunkten der Eisenbahnregulierung entwickeln dürften: Die Schaffung europäischer Güterverkehrskorridore, eine neuartige Langfristkapazitätsplanung der DB Netz AG und die wachsende Bedeutung von sogenannten „Systemtrassen“.

2.2 Prüfung von SNB

2.2.1 SNB der DB Netz AG

Am 19. Oktober 2010 reichte die DB Netz AG ihre beabsichtigten Änderungen zu den Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) gemäß § 14d Satz 1 Nummer 6 AEG bei der Bundesnetzagentur zur Prüfung ein. Einer beabsichtigten Änderung hat die Bundesnetzagentur widersprochen.

Die DB Netz AG hatte beabsichtigt, die zugelassenen Sicherungsmittel neben Barmitteln auf die Bürgschaft einer Großbank oder eine Konzernbürgschaft zu beschränken. Damit wären fast alle der nach § 232 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) vorgesehenen Sicherungsarten ausgeschlossen worden. Die DB Netz AG begründete ihr Vorgehen mit den in der Vergangenheit aufgetretenen Bewertungsproblemen von gebrauchten Vermögensgegenständen, die von Eisenbahnverkehrsunternehmen zur Besicherung der Entgeltforderungen eingebracht wurden.

Die Bundesnetzagentur wertete dieses Vorgehen als unzulässige Beschränkung des Zugangsrechts, weil die DB Netz AG die gesetzlich möglichen Formen von Sicherheitsleistungen über das übliche Maß hinausgehend einschränkt und den Zugang damit von Bedingungen abhängig macht, die sie nur aufgrund ihrer Monopolstellung durchsetzen kann. Der Bescheid ist bestandskräftig.

Hinsichtlich einzelner weiterer Regelungen in den SNB wurde der DB Netz AG gegenüber mitgeteilt, dass die Bundesnetzagentur diese als kritisch ansieht und deshalb insbesondere die Auswirkungen dieser Regelungen im Einzelnen noch näher betrachten wird. Hierbei handelte es sich z. B. um Regelungen zur unterjährigen Anpassung von Infrastrukturbeschreibungen, um Vorgaben zur Trassenbestellung bei Teil- und Vollsperrungen aufgrund von Baumaßnahmen sowie um Bearbeitungsfristen für Rahmenverträge.

2.2.2 Prüfung von SNB anderer EIU

Anfang 2010 hatten im Rahmen der jährlichen Markterhebung rund 20 Prozent der Schienenwegbetreiber angegeben, noch keine SNB angefertigt zu haben. Die Bundesnetzagentur beabsichtigt, die Zahl der Unternehmen, welche die geltenden gesetzlichen Vorschriften nicht einhalten, spürbar zu reduzieren. Im April 2010 hat die Bundesnetzagentur deshalb diejenigen Unternehmen angeschrieben, welche im Rahmen der Markterhebung angegeben hatten, keine SNB erstellt zu haben, welche die Auskünfte im Rahmen der Erhebung nicht mitgeteilt hatten oder welche bisher noch nicht als Betreiber der Schienenwege bei der Bundesnetzagentur geführt wurden aber potentiell der eisenbahnrechtlichen Definition entsprechen. Insgesamt wurden 134 Unternehmen angeschrieben.

Die Resonanz auf das Schreiben war groß, insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass in dem Schreiben auf das aktualisierte Muster des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) hingewiesen wurde, das den Unternehmen eine Hilfestellung bei der Erstellung von Schienennetz-Benutzungsbedingungen bietet.

Insgesamt wurden im Jahr 2010 die Nutzungsbedingungen von 55 Unternehmen bei der Bundesnetzagentur zur Prüfung vorgelegt, wovon 49 Mitteilungen aufgrund der Initiative der Bundesnetzagentur erfolgten. Bis zum Jahresende 2010 sind bereits 26 SNB in Kraft getreten, bei den übrigen 23 SNB konnte eine Prüfung der Bundesnetzagentur noch nicht beginnen, da die Mitteilungen nicht vollständig waren. Weiterhin haben 35 Unternehmen eine Befreiung von der Pflicht zur Erstellung von SNB vorgelegt.

Da es sich in der Mehrzahl der Fälle um ein erstmaliges Aufstellen von Schienennetz-Benutzungsbedingungen handelt, wurde bei der Prüfung ein Schwerpunkt auf die Vollständigkeit aller eingereichten Unterlagen gelegt.

Insbesondere die Beschreibung der Infrastruktur und die Darlegung der erhobenen Entgelte waren bei vielen eingereichten Nutzungsbedingungen nicht ausreichend und mussten von der Bundesnetzagentur nachgefordert werden.

Betreiber der Schienenwege haben die Art des Schienenweges, der den Zugangsberechtigten zur Verfügung steht, sowie die Zugangsbedingungen für den betreffenden Schienenweg (vgl. Anlage 2 Nr. 1 Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung) anzugeben. Erforderlich ist, dass Zugangsberechtigte selbständig erkennen können, welche technischen und betrieblichen Bedingungen sie bei der Benutzung der Eisenbahninfrastruktur vorfinden und welche Leistungen sie in Anspruch nehmen können. Die Zugangsberechtigten sollen in die Lage versetzt werden, selbst einschätzen zu können, welche Anforderungen sie in Bezug auf Personal und Fahrzeuge für die Benutzung der Eisenbahninfrastruktur erfüllen müssen.

Zur Überprüfung der in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen enthaltenen Entgeltgrundsätze ist eine Darlegung der Übereinstimmung der Entgeltfestsetzung mit den Vorgaben des Eisenbahnrechts erforderlich. Für Betreiber der Schienenwege sind die Anforderungen an die Entgeltgestaltung, die im Wesentlichen in § 14 Absatz 4 AEG und §§ 20 ff. Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung geregelt sind, teilweise sehr strikt. Insbesondere ist die Entgelthöhe dahingehend beschränkt, dass nur eine angemessene Rendite erzielt werden darf. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die erhöhten Kosten einer Verkehrsleistung nur dieser zugerechnet werden und die Wettbewerbsfähigkeit der Marktsegmente des Verkehrsleistungsmarktes gewahrt bleibt. Diese und die weiteren Voraussetzungen des Entgeltmaßstabs sind Gegenstand der Prüfung durch die Bundesnetzagentur.

2.3 Weitere Verfahren

2.3.1 Betriebszentralen

Die Bundesnetzagentur hat die DB Netz AG mit Bescheid vom 25. Februar 2010 verpflichtet, interessierten Wettbewerbern des Deutsche Bahn Konzerns Zugang zu den unternehmenseigenen Betriebszentralen (BZ) einzuräumen. Das Unternehmen muss nun in einem Konzept darlegen, nach welchen Kriterien Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) Dispositionsarbeitsplätze innerhalb der BZ erhalten können. Die Bundesnetzagentur hat gleichzeitig festgestellt, dass die DB Netz AG verpflichtet ist, unangekündigte Amtsermittlungen im Rahmen des § 14c AEG in den Betriebszentralen zur Überprüfung, ob ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen der EVU mit einem Arbeitsplatz in einer BZ und der EVU ohne einen Arbeitsplatz in einer BZ durch die DB Netz AG vorgenommen werden, zu dulden und nicht zu behindern. Zudem wurde festgelegt, dass die DB Netz AG allen am Bahnbetrieb beteiligten EVU ständig einen genauen Überblick über den Zugverkehr auf den Strecken, z. B. in Form eines modernen Internetsystems, geben muss, um die Entscheidungen der Disponenten der DB Netz AG in den BZ genau verfolgen zu können. Dieses „LeiDis-NK“ genannte System steht ab Juli 2011 allen EVU ohne die Erhebung zusätzlicher Kosten zum Trassenpreis zur Verfügung. Über LeiDis-NK erhalten die EVU neben den Informationen über ihre eigenen Züge zum Ist- und Sollfahrplan nun-

mehr gleichzeitig auch die für die Disposition wesentlichen Informationen aller weiteren Züge, die sich auf ihrem Laufweg befinden. Hierzu zählen die Geschwindigkeit, die Halte sowie der Sollfahrplan. Ab August 2011 werden, wie von der Bundesnetzagentur gefordert, auch die Zugarten der anderen verkehrenden EVU sichtbar sein.

Der tägliche Ablauf des Zugverkehrs auf dem Schienennetz der DB Netz AG in Deutschland wird von der übergeordneten Netzleitzentrale in Frankfurt am Main und sieben regionalen BZ überwacht sowie disponiert. Bei Störungen kommt es täglich zu Abweichungen vom Fahrplan, so dass die Disponenten in den BZ die Reihenfolge der Züge regeln und z. B. Überholungen von Reisezügen und längere Abstellzeiten von Güterzügen mit der Folge von Verspätungen anordnen. Da bislang in den BZ nur Disponenten der DB Netz AG gemeinsam mit Mitarbeitern der DB eigenen Verkehrsunternehmen sitzen, besteht die Möglichkeit, dass diese schnellere und detailliertere Informationen als Wettbewerber erhalten und hinsichtlich der eigenen Pünktlichkeit und Kosten profitieren. Auch im Hinblick auf mögliche diskriminierende Einflussnahmen, z. B. beim Abbau von Verspätungen, waren die bisherigen Regelungen als unzulässig zu bewerten.

Die Bundesnetzagentur hat sich vor dieser Entscheidung in vielen Gesprächen mit der DB Netz AG, EVU und ausländischen Infrastrukturbetreibern über die technischen und organisatorischen Möglichkeiten informiert. Dies erfolgte in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem Eisenbahn-Bundesamt (EBA), das einen nahezu gleichlautenden Bescheid auf der Basis von Entflechtungsvorschriften erließ.

Die DB Netz AG und die DB EVU hatten gegen den Bescheid zunächst Widerspruch eingelegt. Die Unternehmen haben ihre Widersprüche allerdings inzwischen zurückgezogen. Die DB Netz AG arbeitet an der Umsetzung des Bescheides.

2.3.2 Außergewöhnliche Witterungsverhältnisse

Im Sommer 2010 führte die DB Netz AG entgegen ihrer Zusage gegenüber den Zugangsberechtigten eine kurzfristige Änderung des von ihr bezeichneten betrieblich-technischen Regelwerks durch. Dieses Regelwerk beinhaltet neben konzerninternen Regelungen auch technische, betriebliche und rechtliche Vorgaben, welche die Zugangsberechtigten beachten müssen, wenn sie eine Zugfahrt anmelden. Im Wesentlichen sollten Meldungen über außergewöhnliche Witterungsverhältnisse nunmehr von den EVU an die DB Netz AG erfolgen, und die EVU sollten selbstständig darüber entscheiden, mit welcher Geschwindigkeit sie in derartigen Fällen fahren. Aufgrund dieser kurzfristigen Änderung beschwerten sich viele EVU wegen der drohenden Haftungsverschiebung zu ihren Lasten und der für eine Schulung ihres Personals zu kurzen Umsetzungszeit.

Die Bundesnetzagentur entschied, dass diese einseitige Änderung des Nutzungsvertrags durch die DB Netz AG nicht möglich sei, und verpflichtete die DB Netz AG, die Änderungen nur anzuwenden, wenn diese einvernehmlich mit den EVU vereinbart würden.

Die DB Netz AG stellte hiergegen einen Eilantrag nach § 80 Absatz 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) beim Verwaltungsgericht Köln (VG Köln). Das Gericht gab dem Antrag mit der Begründung statt, dass eine Klausel in den derzeit gültigen Schienennetz-Benutzungsbedingungen einseitige Änderungen des betrieblich-technischen Regelwerks zuließe. Das Gericht ordnete die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs an. Der Bescheid ist damit derzeit nicht vollziehbar.

Weiter legte die DB Netz AG Widerspruch gegen den Bescheid ein. Dieser wird derzeit überprüft.

2.3.3 Fahren und Bauen

Die Bundesnetzagentur überprüfte in 2010 weiterhin die korrekte Praxisumsetzung der Richtlinie „Fahren und Bauen“ der DB Netz AG hinsichtlich der Betriebserschwernisse der Zugangsberechtigten. Betriebserschwernisse sind alle negativen Beeinträchtigungen der geplanten Verkehre der Zugangsberechtigten, die aufgrund der Baumaßnahmenplanung entstehen. Laut „Fahren und Bauen“ sollen die Auswirkungen von Baumaßnahmen auf die Zugangsberechtigten so gering wie möglich gehalten werden. Die durch die Zugangsberechtigten mitgeteilten Betriebserschwernisse sowie die übrigen Aspekte sind bei der Baumaßnahmenplanung nachvollziehbar zu gewichten und gegeneinander abzuwägen.

2.3.4 Koordination

Bei der Erstellung des Netzfahrplans werden mittlerweile über 50 000 Trassenanmeldungen abgegeben, von denen rund ein Viertel, also ca. 12 500 Trassenanmeldungen, Nutzungskonflikte aufweisen, für welche die Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) in § 9 Absatz 3 ein Koordinierungsverfahren vorsieht. Während die DB Netz AG alljährlich verkündet, nahezu alle Trassenkonflikte in diesem Verfahren klären zu können, gibt es seitens der Zugangsberechtigten in Bezug auf Ablauf, Kommunikation, Transparenz und Lösungsmöglichkeiten häufig Kritik. Der Koordinierungsprozess verläuft im Allgemeinen intransparent; es fehlen detaillierte Informationen und eine Beschreibung der Vorgehensweise zur Lösung der Konflikte.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesnetzagentur ein Grundsatzverfahren eingeleitet, durch welches das Koordinierungsverfahren der DB Netz AG bis zum Frühjahr 2011 als einheitlicher und transparenter Prozessablauf bei Trassenkonflikten beschrieben werden und die bisher in den SNB enthaltenen Grundsätze ergänzen soll. Dazu fanden 2010 mehrere Besprechungen zwischen der DB Netz AG und der Bundesnetzagentur statt. Hierbei wurden die im betrieblich-technischen Regelwerk der DB Netz AG (Konzernrichtlinie 402) aufzunehmenden Regeln zur transparenten Durchführung des Koordinierungsverfahrens erarbeitet. Neben der Definition und der Identifikation des Primärkonfliktes ist z. B. festgeschrie-

ben, dass das Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) beim Erkennen eines Konflikts unverzüglich und gleichzeitig alle beteiligten Konfliktparteien über den bestehenden Konflikt z. B. per E-Mail informiert. Im Verfahrensablauf wird unterschieden, ob es sich bei dem Konflikt um einfache Verhältnisse – wenn z. B. nur geringfügig von der Trassenanmeldung abgewichen werden muss – oder um komplexe Verhältnisse handelt, die ein Konfliktlösungsgespräch mit allen Beteiligten erforderlich machen.

2.3.5 Koordination von Trassenanmeldungen, die von Baumaßnahmen betroffen sind

Die Vergabe von Schienenwegkapazität zum Jahres-/Netzfahrplan richtet sich nach § 9 Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV). In der vorgenannten Norm ist ein konkretes Procedere hinsichtlich der Zuweisung von Zugtrassen zum Jahres-/Netzfahrplan festgelegt.

Probleme bereiten in der Praxis trotz der vorgenannten Regelung Nutzungskonflikte zwischen Trassenanmeldungen. Insbesondere hinsichtlich der Anwendung der Regelung des § 9 Absatz 3 über den Ablauf des sogenannten „Koordinierungsverfahrens“ bezüglich Zugtrassen für Schienenwege, die von lang andauernden Baumaßnahmen betroffen sind, besteht gegenwärtig noch Dissens.

Gemäß § 9 Absatz 2 EIBV ist die Vorhaltung von Schienenwegkapazität für Instandhaltungszwecke im Rahmen der Netzfahrplanerstellung zu berücksichtigen. Die Betreiber der Schienenwege sind verpflichtet, die Instandhaltung der Schienenwege so zu betreiben, dass die Interessen der Zugangsberechtigten nicht mehr als notwendig beeinträchtigt werden.

Die Betreiber der Schienenwege sehen sich vereinzelt nicht verpflichtet bzw. nicht in der Lage, bei der Zuweisung von Schienenwegkapazität zum Netzfahrplan für Schienenwege, die von umfangreichen Baumaßnahmen betroffen sind, die Regelungen und das Procedere des § 9 EIBV anzuwenden.

Die Bundesnetzagentur führt zur vorgenannten Problematik gegenwärtig Gespräche mit dem betroffenen Schienenwegbetreiber, um für die Zukunft eine tragbare und nichtdiskriminierende Regelung für die Zuweisung von Zugtrassen zu finden.

2.3.6 Rahmenverträge

Mit dem Fahrplanwechsel im Dezember 2010 hat eine neue fünfjährige Rahmenfahrplanperiode begonnen, für die im Herbst 2009 knapp 30 000 einzelne Bandbreiten auf 76 Rahmenverträge verteilt angemeldet und in der Folge von der DB Netz AG koordiniert worden sind. Die Angebote, aber auch Ablehnungen von Anträgen wurden der Bundesnetzagentur am 8. Februar 2010 zur Prüfung vorgelegt. Zum ersten Mal kam es dabei vor allem durch den geplanten Markteintritt zweier neuer Wettbewerber im Schienenpersonenfernverkehr zu einer erheblichen Zahl von Konflikten, die von der DB Netz AG nicht aufgelöst werden konnten, so dass die DB Netz AG die Ablehnung von Rahmenvertragsanmeldungen bei insgesamt 81 rahmenvertraglich angemeldeten Bandbreiten beabsichtigte.

Nachdem innerhalb der in § 14e Absatz 1 Nummer 3 AEG vorgesehenen vierwöchigen Vorabprüfungsfrist der beabsichtige Abschluss von 76 Rahmenverträgen von insgesamt 52 EVU bzw. Zugangsberechtigten für die Sicherung von rund 30 000 Zugtrassen geprüft worden war, wurde dem beabsichtigten Abschluss von Rahmenverträgen von drei EVU für den Abschnitt Niebüll–Westerland widersprochen. Beanstandet wurde insbesondere die Absicht, praktisch alle Fahrwegkapazitäten auf der Strecke Niebüll–Westerland rahmenvertraglich zu vergeben, während die EIBV eine Vergabe von allenfalls 75 Prozent vorsieht.

Nach Abschluss des Vorabprüfungsverfahrens nahmen die beiden neuen Wettbewerber im Fernverkehr die Angebote der DB Netz AG nicht an, wobei unternehmensinterne Probleme und nicht die Qualität der Angebote zu diesen Entscheidungen führten. Damit wurden Schienenwegkapazitäten frei, für die sich Unternehmen mittels der Beantragung aperiodischer Rahmenverträge interessierten, von der DB Netz AG aber auf eine Antragsfrist im Herbst 2010 mit erheblichen Verzögerungen verwiesen wurden. Die EIBV sieht hingegen in § 13 Absatz 11 EIBV vor, dass aperiodische Rahmenverträge „jederzeit“ abgeschlossen werden können. Per Bescheid vom 29. April 2010 wurde dementsprechend die DB Netz AG dazu verpflichtet, aperiodische Rahmenvertragsanträge grundsätzlich zu jedem Zeitpunkt anzunehmen und zu bearbeiten. Die vorgenannte Entscheidung der Bundesnetzagentur wurde in einem Eilverfahren sowohl vom VG Köln als auch vom Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) bestätigt. Da der Bescheid vom 29. April 2010 sofortvollziehende Wirkung besitzt, befolgt die DB Netz AG die vorgenannte Entscheidung. Bis Ende Oktober 2010 wurden insgesamt 17 Anträge auf Abschluss von aperiodischen Rahmenverträgen gestellt, die inzwischen von DB Netz AG bearbeitet werden und teilweise bereits abgeschlossen worden sind.

2.3.7 Kapazität und Überlastung

Nach der überwundenen Wirtschaftskrise zeichnen sich inzwischen mehrere Problembereiche ab, die auf schon in naher Zukunft mangelnde Kapazitäten des Schienennetzes und drohende Überlastungen hinweisen:

– Im Bereich von (teilweise) eingleisigen Streckenabschnitten können oft nur ganz konkrete Betriebsprogramme gefahren werden, die zum Teil keinerlei Mehrverkehre erlauben. Angebotsverdichtungen im Schienenpersonennahverkehr, wirtschaftliche Fahrten im Gelegenheits-Güterverkehr und die rahmenvertragliche Sicherung sämtlicher gewünschter Kapazitäten sind in solchen Fällen teilweise oder gar nicht möglich. Die DB Netz AG hat die Strecke Niebüll–Westerland (Sylt) am 10. November 2010 als „voraussichtlich in naher Zukunft überlastet“ erklärt.

- Zu Überlastungen kommt es auch zunehmend in Knotenbereichen, so dass die DB Netz AG ebenfalls am 10. November 2010 den Bahnhof Hamburg Hauptbahnhof als drohend überlastet erklärt hat.
- Auf stark belasteten Hauptverkehrsstrecken führt die Konstruktion attraktiver Fernzugverbindungen fast immer zu Konflikten, die Eingriffe in die über Jahre hinweg gewachsenen Integralen Taktfahrpläne des Personennahverkehrs erfordern. Verspätete Abfahrten oder die Auslassung von Zughalten sind die Folge, wobei die sich Anfang 2010 abzeichnenden Konflikte durch den Rückzug eines neuen Fernverkehrsanbieters einstweilen auf Eingriffe in das SPNV-Angebot im Raum Münster reduziert haben. Diese werden vor Ort sehr negativ bewertet: Der gerade eingeführte Halbstundentakt in Münster–Albachten ist dadurch nicht mehr durchgängig zu realisieren. Neue Verkehre durch den Markteintritt von Wettbewerbern dürften mit großer Wahrscheinlichkeit zu neuen Trassenkonflikten und möglicherweise zu weiteren Eingriffen in bestehende Verkehre oder zu Trassenablehnungen führen.
- Als noch bedrohlicher für die Taktfahrpläne des Nahverkehrs wird die Einrichtung europäischer Güterverkehrskorridore angesehen (vgl. folgender Abschnitt 2.4).

Insbesondere die mögliche Gefährdung der integralen Taktfahrpläne des Personennahverkehrs, die von den Aufgabenträgern seit Jahren geplant sowie umgesetzt worden und zur wichtigsten Säule des Erfolgs am Fahrgastmarkt geworden sind, führt inzwischen bei der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger (BAG SPNV) zu Überlegungen, wie diesem Problem zu begegnen ist. Im politischen Raum wurde diese Thematik bereits durch die Kleine Anfrage einer Bundestagsfraktion zur „Trassensicherung für Taktverkehre“ (Bundestagsdrucksache 17/2908, Antwort der Bundesregierung 17/3057) thematisiert. Kritik wird seitens der Mitglieder der BAG SPNV insbesondere daran geübt, dass das Instrument der Rahmenverträge, mit denen weder konkrete Trassen noch Anschlüsse, sondern nur „Bandbreiten“ langfristig gesichert werden können, keine Sicherung der Integralen Taktfahrpläne bewirkt und auch der laut § 9 Absatz 5 Satz 2 EIBV mögliche Vorrang des Nahverkehrs nicht angewendet wird, weil er in den SNB der DB Netz AG bisher nicht umgesetzt ist. Eine diskriminierungsfreie Umsetzung würde allerdings auch schwer fallen, weil sie zur Benachteiligung des eigenwirtschaftlichen Fernverkehrs und des unter noch größerem Wettbewerbsdruck stehenden Güterverkehrs führen würde.

Im Falle konkreter Überlastungen sieht die EIBV nach der Erklärung der Überlastung (§ 16) eine Kapazitätsanalyse (§ 17) als Grundlage eines Plans zur Erhöhung der Schienenwegkapazität (§ 18) vor. Die Rechtsfolgen einer solchen Erklärung sind allerdings mit der Einführung kapazitätssparender Betriebsverfahren – z. B. Mindestgeschwindigkeiten –, die in die SNB aufzunehmen sind, und der möglichen Einführung eines Knappheitsaufschlags (§ 21 Absatz 3 EIBV) begrenzt und bei weitem nicht so wirksam wie Ausbaumaßnahmen der Infrastruktur (Kreuzungs- und Überholgleise, Blockverdichtungen, Überwerfungsbauwerke usw.).

2.4 Sonstige Aktivitäten

Im Laufe des Jahres 2010 wurden gleich drei Themen virulent, die in einem engen inhaltlichen Zusammenhang stehen und sich in den kommenden Jahren zu wichtigen Schwerpunkten der Eisenbahnregulierung entwickeln dürften: Die Schaffung europäischer Güterverkehrskorridore, eine neuartige Langfristkapazitätsplanung der DB Netz AG und die erheblich wachsende Bedeutung von systematisierten vorkonstruierten Zugtrassen (Systemtrassen) für alle Verkehrsarten.

Die Verordnung (EU) Nr. 913/2010 des europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 regelt die Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr und sieht innerhalb von drei bzw. fünf Jahren die Schaffung von neun Güterverkehrskorridoren vor, von denen drei durch Deutschland führen:

- Nr. 1: ARA-Häfen–Duisburg–Basel–Mailand–Genua (bis 10. November 2013)
- Nr. 3: Stockholm–Malmö–Kopenhagen–Hamburg–Innsbruck–Verona–Palermo (bis 10. November 2015)
- Nr. 8: Nordseehäfen von Antwerpen bis Bremerhaven–Berlin–Warschau–Terespol–Kaunas (bis 10. November 2015).

Die Verordnung beschäftigt sich zwar mit der Leitung der Güterverkehrskorridore, Maßnahmen, Investitionsplanung, Beantragung von Infrastrukturkapazität, Verkehrsmanagement (auch speziell bei Störungen), Dienstleistungsqualität und der Überwachung des Wettbewerbs durch die Zusammenarbeit der jeweiligen nationalen Regulierungsstellen, bedarf aber in der Praxis im Laufe der nächsten Jahre der Konkretisierung. Besonderes Konfliktpotential kommt in Deutschland dem Verkehrsartenmix aus Personenfern- und -nahverkehr auf der einen und dem Güterverkehr auf der anderen Seite zu. Während 2010 insbesondere auf Seiten der Aufgabenträger des Nahverkehrs erhebliche Befürchtungen aufkamen, ob die bisherigen, über viele Jahre hinweg entwickelten Angebotskonzepte weiterhin realisiert werden können, verweist die Verordnung relativ dürftig darauf, dass das Management der Güterverkehrskorridore den „Kapazitätsbedarf anderer Verkehrsarten einschließlich des Personenverkehrs anerkennen“ solle. Darüber hinaus sollen die betroffenen Betreiber der Schienenwege eine sogenannte Verkehrsmarktstudie erstellen. Die Verkehrsmarktstudie soll die infolge der Errichtung des jeweiligen Korridors beobachteten und erwarteten Änderungen des Verkehrs in dem Korridor dokumentieren und sozioökonomische Kosten und Vorteile darstellen. Unklar ist, wie die in Artikel 9 Absatz 3 geforderte Studie seitens der betroffenen Betreiber der Schienenwege zustande kommt und inwieweit Erarbeitung und Ergebnisse der Verkehrsmarktstudie bereits der Überwachung durch die Regulierungsstellen unterfallen oder zumindest Stellungnahmen zulassen.

Bei Veranstaltungen wie dem Deutschen Nahverkehrstag im April 2010, konkreter dann aber noch durch die Vorstellung eines neuen Verfahrens zur Detektion zukünftig überlasteter Schienenwege äußerte die DB Netz AG, dass sie zunehmend auf das Instrument einer Langfristkapazitätsplanung setzt. Hierunter versteht die DB Netz AG die konsequente Ausrichtung der Infrastrukturmaßnahmen an den langfristigen Verkehrsbedürfnissen des Personen- und Güterverkehrs und an konkret definierenden Zielzuständen. Bisher ist die Infrastrukturplanung in Teilen einer konkreten Verkehrsplanung vorgelagert, so dass bei der Infrastrukturplanung die zukünftigen verkehrlichen Anforderungen und benötigten Kapazitäten nur in sehr grober Form bekannt sind. Bei der Abschätzung des künftigen Kapazitätsbedarfs ergeben sich für den SPNV die geringsten Probleme, weil hierzu Planungen seitens der Nahverkehrsbesteller (Aufgabenträger) vorliegen, die in der Regel mindestens zehn bis 20 Jahre in die Zukunft reichen. Schwieriger ist jedoch die Planung für den Personenfernverkehr und für den Güterverkehr, deren Bedarfsabschätzung je nach Angebots- oder Nachfrageorientierung bzw. nach offensiver oder defensiver Herangehensweise völlig unterschiedlich ausfällt. Diese Fragen stimmen teilweise mit den Fragestellungen für die europäischen Güterverkehrskorridore überein, betreffen aber über die Korridore hinaus zumindest große Teile des Schienennetzes.

Wichtigstes Element der Langfristkapazitätsplanung sind vorkonstruierte Systemtrassen, die sich zur Erreichung einer optimalen oder maximalen Netzauslastung verkehrlichen oder betrieblichen Vorgaben unterordnen müssen, also systematisch vorweg geplant werden. Diese vorkonstruierten Zugtrassen sollten nicht konkret im Hinblick auf die Bedürfnisse oder gar die Anmeldung von einzelnen EVU geplant werden, sondern vielmehr dem gesamten jeweiligen Teilmarkt des Schienenpersonenfernverkehrs, Schienenpersonennahverkehrs und des Güterverkehrs offen stehen. Dies kann nur gelingen, wenn das EIU bereits geeignete Parameter für die vorkonstruierten Trassen auswählt, u. a. bezüglich Zuglängen, Halte, Geschwindigkeiten und Beschleunigungsvermögen und wenn verlässliche Markt- bzw. Verkehrsprognosen vorliegen, entlang denen die vom EIU vorkonstruierten Systemtrassen festgelegt und geplant werden können. Die Erstellung integraler Taktfahrpläne durch die Aufgabenträger ähnelt bereits dieser Vorgehensweise.

Bislang sind jedoch der Prozess der Vorkonstruktion von Zugtrassen wie auch der späteren Vergabe solcher Trassen eisenbahnrechtlich gar nicht vorgesehen. Aktuell ist der „open access“ Grundlage des Schienennetzzugangs. Würde sich die rechtliche Situation ändern, sollten Unabhängigkeit der Festlegung, der Konstruktion und der Transparenz der Systemtrassen ebenso regulierungsrelevant sein wie die spätere Vergabe dieser Systemtrassen.

3 Zugang zu Serviceeinrichtungen

3.1 Überblick und Stand der Öffnung von Serviceeinrichtungen

Einen Schwerpunkt der Arbeit der Bundesnetzagentur bildet, parallel zu den Aufgaben im Bereich des Zugangs zu Schienenwegen, die Prüfung der Einhaltung der eisenbahnrechtlichen Vorgaben zur diskriminierungsfreien Zugangsgewährung bei Serviceeinrichtungen. Die Kernaufgaben lassen sich mit der Prüfung der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS) und dem Tätigwerden der Behörde bei konkreten Verdachtsmomenten hinsichtlich Verstößen gegen die Zugangsrechte, z. B. aufgrund von Beschwerden der Zugangsberechtigten, beschreiben.

Das Jahr 2010 war insbesondere durch eine alle Erwartungen übertreffende Erholung des Schienengüterverkehrs geprägt. Mit steigenden Nachfragen im Güterverkehr traten aber auch die Schwierigkeiten beim Zugang zu Engpassbereichen wieder stärker in den Fokus. Die Arbeitsgruppe „Rangierbahnhöfe und andere Zugbildungsanlagen“ widmete sich intensiv der Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten für die besonders im Güterverkehr bestehenden Engpassbereiche (vgl. Abschnitt 3.3.1).

Im Schienenpersonenverkehr ist der Zugang zu Personenbahnhöfen essentiell (vgl. Abschnitt 3.3.4). Hier konnte die Bundesnetzagentur eine erhebliche Verbesserung der Informationsrechte gegenüber den Fahrgästen erreichen (vgl. Abschnitt 3.3.2).

Hauptziel der Regulierung ist die Schaffung und Überwachung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den Serviceeinrichtungen nach § 2 Absatz 3c Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) und den damit verbundenen Leistungen. Nach derzeitigem Kenntnisstand der Bundesnetzagentur sind die meisten dieser Infrastrukturen für Wettbewerber weitestgehend zugänglich. Jedoch gibt es immer noch Infrastrukturen, die von der Bundesnetzagentur mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln dem wettbewerblichen Zugang geöffnet werden müssen. So verpflichtete die Bundesnetzagentur die DB AutoZug GmbH, für ihre Verladestationen in Niebüll und Westerland NBS aufzustellen (vgl. Abschnitt 3.3.3).

Neben bewusster Verweigerung gegenüber den regulatorischen Rechtspflichten ist noch immer ein Informationsdefizit hinsichtlich der Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufstellung von Nutzungsbedingungen bei vielen Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) zu erkennen. Die Bundesnetzagentur ist auf zahlreiche Unternehmen zugegangen und hat sie zur Erfüllung der Pflichten aufgefordert. Nicht zuletzt weil sich der Adressatenkreis der Betreiber von Serviceeinrichtungen durch den Eintritt neuer Betreiber auf dem Markt ständig verändert, ist auch fünf Jahre nach der letzten Novellierung des AEG und der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) immer noch ein Informations- und Aufklärungsbedarf bezüglich der regulatorischen Pflichten zu erkennen (vgl. Abschnitt 3.2.1).

Neben der Frage des Zugangs als solchen ist auch die Ausgestaltung der Zugangsbedingungen von erheblicher wettbewerblicher Bedeutung. Die Bundesnetzagentur entwickelte im Bereich der Wartungseinrichtungen im konstruktiven Dialog mit dem Markt praktische Ansätze zur Gestaltung von transparenten Zugangsbedingungen (vgl. Abschnitt 3.3.2). Darüber hinaus bestätigten die Ge-

richte erneut die Ansicht der Bundesnetzagentur zur Regulierungsunterworfenheit aller Betreiber (vgl. gerichtliche Verfahren, Abschnitt 5.7).

3.2 Prüfung von NBS

3.2.1 Initiative zur Aufstellung von NBS

Im August 2010 schrieb die Bundesnetzagentur ca. 280 Unternehmen an, die bislang keine NBS vorgelegt hatten, und folgte damit der zeitlich vorangegangenen Initiative gegenüber den Betreibern von Schienenwegen (vgl. Abschnitt 2.2.2). Die Anschreiben enthielten neben der Aufforderung zur kurzfristigen Stellungnahme auch Hinweise auf zu beachtende rechtliche Vorgaben und Hilfestellungen bei Formalien für die Aufstellung und Mitteilung von NBS. Bis zum Jahresende 2010 haben 66 Betreiber von Serviceeinrichtungen reagiert und der Bundesnetzagentur Mitteilungen nach § 14d Satz 1 Nummer 6 AEG eingereicht. Weitere Mitteilungen sind im ersten Quartal 2011 eingegangen. Mit einem endgültigen Abschluss der Aktion ist im dritten Quartal 2011 zu rechnen.

Circa 58 Prozent der angeschriebenen Unternehmen sahen sich nicht in der Pflicht, NBS aufzustellen und gaben hierzu unterschiedliche Gründe an. So sahen ca. 44 Prozent der angeschriebenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen ihre Infrastruktur als nicht-öffentlich an. Weitere vier Prozent entgegneten, dass sie ihre Infrastruktur nicht mehr betreiben würden und weitere drei Prozent sind befreit nach § 14 Absatz 1 Satz 5 AEG. Sieben Prozent der angeschriebenen Unternehmen verweigerten die Aufstellung von NBS mit dem Hinweis, sie betrieben eine Werkstatt nur für eigene Zwecke oder es gäbe andere Werkstätten, die genutzt werden könnten. Darüber hinaus wurde das Fehlen von NBS damit begründet, dass die Infrastruktur zu unbedeutend sei oder diversen Ausnahmegenehmigungen unterfalle. Die Stellungnahmen wurden in Kategorien unterteilt und werden sukzessive bearbeitet.

Dennoch nimmt das Bewusstsein über die regulatorischen Pflichten bei den Betreibern von Serviceeinrichtungen zu. So wurde im Jahr 2010 die Aufstellung der NBS einer ganzen Unternehmensgruppe durch die Bundesnetzagentur begleitet. Die fünf Terminalbetreiber, die sich in einer Arbeitsgruppe zusammengeschlossen hatten, haben ihre NBS weitgehend vereinheitlicht. Lediglich dort, wo gesonderte Regelungen der Individualität der Infrastruktur geschuldet waren, haben die Unternehmen abweichende NBS erstellt. Im Rahmen von Mitteilungen gemäß § 14d Satz 1 Nummer 6 AEG wurden die NBS der einzelnen Terminalbetreiber geprüft. Widersprüche gegen die mitgeteilten NBS konnten durch die vorangegangene Begleitung der Bundesnetzagentur weit überwiegend vermieden werden.

3.2.2 DB Station&Service AG

Die Bundesnetzagentur führte im Herbst 2010 ein ex-ante Prüfverfahren gemäß § 14e Absatz 1 Nummer 4 AEG über die beabsichtigte Neufassung der Infrastrukturnutzungsbedingungen Personenbahnhöfe (INBP) der DB Station&Service AG durch. Mit rund 80 Stellungnahmen, die bei der Bundesnetzagentur eingegangen sind, war die Marktbeteiligung in diesem Verfahren sehr stark.

Die DB Station&Service AG hatte ihre INBP in einer Weiterentwicklung der noch bis zum April 2011 geltenden Allgemeinen Bedingungen für die Nutzung von Personenbahnhöfen (ABP) strukturell verändert und in einen allgemeinen und einen besonderen Teil getrennt. Inhaltliche Schwerpunkte des Verfahrens waren neben dem neuen Stationspreissystem (vgl. Abschnitt 4.2.1), die Fahrgastinformationen und der Zugangsanspruch von Dampflokomotiven.

Die Bundesnetzagentur ordnete mit Bescheid vom 19. November 2010 eine Überarbeitung der Regelung zu Fahrgastinformationen an. An den Bahnstationen verfügbare Informationen zu Verspätungen oder zur Lage der Anschlüsse (Fahrgastinformationen), sind ein bedeutender Faktor im Wettbewerb der Verkehrsträger um die Fahrgäste. Bislang hatte die DB Station&Service AG sich das ausschließliche Recht vorbehalten, Fahrgastinformationen mittels stationärer technischer Einrichtungen (Schriftanzeiger, Lautsprecher etc.) selbst zu geben. Der bekanntgegebene Entwurf der INBP enthielt, entsprechend den ABP, Beschränkungen der Informationsrechte der Zugangsberechtigten auf technische Einrichtungen am Zug, z. B. durch Außenlautsprecher. Damit blieben aber Fahrgäste in den Bahnstationen ohne Information, in denen die DB Station&Service AG keine technischen Informationsmedien aufgebaut hat und gerade kein Zug hält.

Aufgrund der neuesten Entscheidung des VG Köln, dass die Information der Fahrgäste auch am Bahnsteig als unabdingbaren Bestandteil des Zugangsrechts ansieht (vgl. gerichtliche Verfahren, Abschnitt 5.10), aber auch durch die gemeinschaftsrechtliche Stärkung der Fahrgastrechte durch die EU-Fahrgastrechteverordnung (VO 1371/2007/EG), sah die Bundesnetzagentur die Information allein durch am Zug angebrachte Informationsmedien als nicht ausreichend an. Sie forderte die Möglichkeit für die Zugangsberechtigten, eigene Informationsmedien an den Bahnsteigen aufbauen zu können, an denen die DB Station&Service AG derartige Einrichtungen nicht vorhält. Dies ist unter rechtlichen Gesichtspunkten für die Verkehrsunternehmen wichtig, weil seit Dezember 2009 auch die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) durch die EU-Fahrgastrechteverordnung verpflichtet sind, die Reisenden unverzüglich über Zugverspätungen zu informieren. Dadurch können alle Beteiligten, Infrastruktur- wie Verkehrsunternehmen, die Fahrgäste angemessen informieren. Da gegen den Bescheid kein Widerspruch eingelegt wurde, ist die Entscheidung der Bundesnetzagentur bestandskräftig.

Daneben konnte die Bundesnetzagentur im Verfahren erreichen, dass die Verweigerung des Zugangs für Dampflokomotiven in Bahnhöfen, die mit Hallendach und Rauchmeldern ausgestattet sind, zurückgenommen wurde. Stattdessen fügte DB Station&Service AG eine Regelung ein, die ihren brandschutztechnischen Interessen Rechnung trägt, ohne den Zugang für Dampflokomo-

tiven in überdachten Bahnhöfen auszuschließen. Ein Widerspruch gegen die ursprünglich beabsichtigte Regelung konnte so vermieden werden. Die Bundesnetzagentur hat sich jedoch ein Einschreiten im Rahmen eines ex-post Verfahrens vorbehalten, sollte sich bei der Anwendung der Regelung eine den Zugang behindernde Wirkung offenbaren.

3.2.3 Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene-Straße (DUSS) mbH

Die Bundesnetzagentur hat ebenso im Herbst 2010 die Neufassung von NBS der Deutschen Umschlaggesellschaft Schiene-Straße (DUSS) mbH überprüft. Schwerpunkt der Prüfung war eine Klausel, nach der insbesondere Speditionen und Operateure im Unterschied zur bisher geübten Praxis davon ausgeschlossen werden sollten, selbst einen Vertrag über die von der DUSS angebotenen Umschlagleistungen in Terminals schließen zu können. Nach der beabsichtigten Neuregelung sollten nur noch die das jeweilige Terminal tatsächlich nutzenden EVU als Vertragspartner der Terminalbetreiberin in Betracht kommen.

Die Bundesnetzagentur hat der genannten Klausel widersprochen. Der Ausschluss der sog. Verlader, die nach dem AEG ein eigenständiges Recht auf Zugang zur Eisenbahninfrastruktur besitzen (§ 14 Absatz 2 Nummer 2 AEG) und als möglicher Vertragspartner große Wettbewerbsrelevanz haben, verstößt gegen das Eisenbahnrecht. Wenn nur noch EVU Nutzungsverträge mit Terminalbetreibern schließen könnten, wäre die Möglichkeit von Logistikunternehmen, ein von ihnen mit der Transportdurchführung beauftragtes EVU z. B. wegen häufiger Verspätungen zu wechseln, erheblich erschwert, weil in diesem Fall dann auch die Nutzungsrechte im Terminal wegfielen.

Durch den Widerspruch der Bundesnetzagentur kann die genannte Klausel nun nicht in Kraft treten. Vorerst bleibt es damit dabei, dass auch die in § 14 Absatz 2 Nummer 2 AEG genannten Logistikunternehmen selbst Nutzungsverträge mit der DUSS schließen können. Die DUSS hat gegen die Entscheidung Widerspruch eingelegt, über den noch nicht entschieden ist.

3.2.4 Hamburg Port Authority

Auch die Hamburg Port Authority (HPA) legte im Herbst 2010 die beabsichtigten Änderungen ihrer NBS vor. Gegenstand der Änderung und der zugehörigen Prüfung durch die Bundesnetzagentur war im Wesentlichen die technische Neuausrichtung des Rangierfunksystems zum 1. Januar 2011. Das bestehende analoge System im 4m-Bandbereich wurde durch ein analoges System im 70cm-Bandbereich abgelöst. Hierfür hält die HPA für den Bereich des Hamburger Hafens verschiedene Frequenzen. In zwei Blöcke aufgeteilt werden diese zur Verständigung zwischen Triebfahrzeugführer (Tf) und Stellwerkpersonal bzw. zur Verständigung zwischen Tf und Rangierpersonal eingesetzt. Im ersten Fall werden fest auf der Lok installierte Funkgeräte genutzt, im zweiten Fall bietet die HPA Handfunkgeräte mit impliziter Frequenzbindung zur Miete an.

Große Aufmerksamkeit erfuhren hierbei das Verfahren zur Vergabe der Kapazität an Handfunkgeräten/Frequenzen und das damit verbundene Konfliktlösungsverfahren. Die Bundesnetzagentur wirkte darauf hin, dass die HPA es den EVU ermöglicht, zusätzlich alternative zugelassene Kommunikationssysteme zur Verständigung zwischen Tf und Rangierpersonal zu nutzen.

3.2.5 Rail & Logistik Center Wustermark GmbH & Co KG

Die Bundesnetzagentur prüfte außerdem die NBS der Rail & Logistik Center Wustermark GmbH & Co KG (RLC). Dieses Unternehmen hatte den in Teilen bereits stillgelegten Rangierbahnhof Wustermark im Südosten Berlins von der DB Netz AG übernommen.

Im Rahmen der Anhörung gab die Bundesnetzagentur zahlreiche Hinweise zu eisenbahnregulatorisch kritischen Regelungen, die die RLC vielfach aufgriff und sodann entsprechende Anpassungen ihrer NBS vorschlug. Die Bundesnetzagentur verzichtete auf einen Bescheid, gab aber zu einigen Punkten Hinweise mit Blick auf eine eventuelle nachträgliche Prüfung, so z. B. hinsichtlich des Anreizsystems und bezüglich des Positionspapiers zu Rangierbahnhöfen (vgl. Abschnitt 3.3.1) zum Konfliktlösungsverfahren.

3.3 Zugang zu Serviceeinrichtungen

3.3.1 Positionspapier Rangierbahnhöfe

Insbesondere im Güterverkehr müssen EVU zu Beginn und zum Ende einer Zugfahrt abhängig von ihrem Verkehrskonzept ihre Züge mehr oder weniger umfangreich rangieren. Die hierfür vorgesehenen Serviceeinrichtungen können je nach Lage im Streckennetz erhebliche Engpässe bilden, wenn ein Zugang nicht ermöglicht wird. Die Bundesnetzagentur erkannte, veranlasst durch ihre Beobachtung des Güterverkehrsmarktes und durch Beschwerden zahlreicher Zugangsberechtigter, einen grundlegenden Verbesserungsbedarf beim Zugang zu Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen. Die Frage, welche Maßnahmen für Wettbewerber zur Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten zu diesen Serviceeinrichtungen beitragen können, ohne gewachsene Strukturen und bestehende Geschäftsmodelle unnötig zu gefährden, sollte unter Berücksichtigung praktischer Erfahrungen beantwortet werden. Deshalb entwickelte die Bundesnetzagentur mit einer Arbeitsgruppe, zusammengesetzt aus einem repräsentativen Querschnitt betroffener Unternehmen, praktisch umsetzbare Lösungsansätze, die die Zugangsmöglichkeiten zu diesen Serviceeinrichtungen verbessern sollen und den zum Teil widersprechenden Ansprüchen der Beteiligten gerecht werden.

Die Ergebnisse veröffentlichte die Bundesnetzagentur zusammen mit ihrer regulatorischen Bewertung im September 2010 in einem Positionspapier und gab dem Markt Gelegenheit zur Stellungnahme. Insbesondere der inten-

sive Dialog mit der Praxis wurde gelobt. Das größtenteils auch inhaltlich positive Feedback bestätigte die Bundesnetzagentur in den mit der Arbeitsgruppe entwickelten Lösungsansätzen und ihrer regulatorischen Bewertung. Die Bundesnetzagentur ist der Überzeugung, dass eine regulatorisch gebotene Verbesserung des Zugangs zu Rangierbahnhöfen und Zugbildungsanlagen erreicht werden kann, wenn die Betreiber derartiger Serviceeinrichtungen, (mehr) Verantwortung bei der Bewirtschaftung ihrer Infrastruktur übernehmen. Unter den Stichworten: „Funktionale Betrachtung", „Prüfungs- und Überwachungspflichten" und „Kontingente für flexible Nutzung" hat sie ihre Lösungsansätze ausführlich erläutert. Das abschließende Positionspapier sowie ein Abschlussbericht stehen seit Dezember 2010 auf der Webseite der Bundesnetzagentur zur Verfügung[8]. Die auf breiter Basis gewonnenen Erkenntnisse wird die Bundesnetzagentur in ihre zukünftigen Entscheidungen über regulatorische Maßnahmen einfließen lassen. Sie wird in 2011 die Praxis und die NBS verschiedener EIU im Hinblick auf die Erkenntnisse aus der Konsultation überprüfen und gegebenenfalls regulierend eingreifen.

Die Marktrelevanz des Themas hat sich in 2010 deutlich gezeigt. So hat die Bundesnetzagentur einer beabsichtigten Ablehnung eines Zugangsantrags zu Rangiermöglichkeiten im Raum Bremen/Hannover der DB Netz AG gemäß § 14e Absatz 1 Nummer 1 AEG widersprochen. Grund war, dass die im Rahmen der Vergabe von Nutzungskapazitäten zu beachtenden Zugangsmöglichkeiten nicht vollständig geprüft worden waren. Dem Zugangsberechtigten konnten bei einer erneuten Prüfung zufriedenstellende Nutzungskapazitäten angeboten werden. Häufig versäumen die EIU es, der Bundesnetzagentur eine beabsichtigte Ablehnung von Nutzungsanträgen formell nach § 14d Satz 1 Nummer 3 AEG mitzuteilen. Die Mitteilung eröffnet für die Bundesnetzagentur die Möglichkeit, die Entscheidung auf Vereinbarkeit mit dem Recht auf Netzzugang formell zu überprüfen. Wenn die Bundesnetzagentur, wie z. B. bei der Nutzung des Augsburger Hauptbahnhofes, hiervon durch den Zugangsberechtigten erfährt, geht sie auf das EIU zu und fordert zur entsprechenden Mitteilung auf. Im vorliegenden Fall konnte dem Anliegen des Zugangsberechtigten nach Intervention der Bundesnetzagentur aufgrund freiwilligen Einlenkens der DB Netz AG geholfen werden. Ein weiterer Fall befasste sich mit Zugangsschwierigkeiten, weil zugesagte Nutzungszeitfenster durch andere EVU blockiert wurden.

Insgesamt zeigten diese und andere vergleichbare Fälle, dass bezogen auf die Transparenz der Entscheidung über die Vergabe von Nutzungsmöglichkeiten und in der betrieblichen Durchführung Verbesserungspotenzial besteht. Diese Themen wird die Bundesnetzagentur bei der praktischen Umsetzung ihrer Forderungen aus dem Positionspapier besonders berücksichtigen.

[8] http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1931/DE/Sachgebiete/Eisenbahnen/VeroeffentlichungenGutachten/veroeffentlichungengutachten_node.html

3.3.2 Arbeitsgruppe Wartungseinrichtungen

In Absprache mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat die Bundesnetzagentur im Oktober 2010 eine Arbeitsgruppe zum Thema Wartungseinrichtungen initiiert. Zielsetzung der Arbeitsgruppe war es, unter Einbeziehung von Unternehmen sowie Verbänden, Lösungen zur Umsetzung derjenigen regulatorischen Verpflichtungen zu erarbeiten, welche sich im Rahmen bereits geführter oder noch laufender Verfahren als praxisrelevant, aber konfliktbehaftet erwiesen haben. Im Vordergrund standen damit Fragen, wie die bestehenden Regulierungspflichten rechtskonform sowie zugleich praxisgerecht umgesetzt werden können. Als Schwerpunkte gehörten hierzu die Leistungsbeschreibung für Wartungseinrichtungen, der Umfang der Leistungspflicht der Betreiber von Wartungseinrichtungen sowie eine rechtskonforme Ausgestaltung von Entgeltregelungen. Nach Abschluss der letzten Sitzung im Februar 2011 wurde die Tätigkeit der Arbeitsgruppe mittlerweile planmäßig beendet.

Die im Rahmen der Zusammenarbeit in der Arbeitsgruppe gewonnenen Erkenntnisse zu den eingangs benannten Themengebieten sollen nunmehr für den Markt zugänglich aufbereitet und dokumentiert werden und das weitere Vorgehen der Bundesnetzagentur in zukünftigen Verfahren mitbestimmen. Hierzu gehört insbesondere die Erarbeitung von Empfehlungen für die Aufstellung von Nutzungsbedingungen für Wartungseinrichtungen in Form einer Checkliste zum leistungsbezogenen Inhalt von Wartungseinrichtungen. Sofern hierfür Bedarf besteht, können weitere Themenbereiche, welche im Rahmen der Arbeitsgruppe neu aufgeworfen wurden, mit den betroffenen Kreisen in einzelnen Workshops nochmals vertieft erörtert werden, z. B. die mögliche Umsetzung einer projektbezogenen Regulierung (im SPNV).

Die vorgelagerte Grundsatzfrage, „ob" Wartungseinrichtungen überhaupt der Regulierung unterliegen, sollte insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung (vgl. gerichtliche Verfahren Abschnitt 5.7) ausgeklammert werden. Das Verwaltungsgericht Köln (VG Köln) sowie das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) haben die Rechtsauffassung der Bundesnetzagentur mittlerweile mehrfach klar bestätigt und sich für das Eingreifen der Regulierung gegenüber Betreibern von Wartungseinrichtungen ausgesprochen.

3.3.3 DB AutoZug GmbH (Sylt Shuttle)

Die Bundesnetzagentur hatte die DB AutoZug GmbH dazu verpflichtet, NBS für die von ihr betriebenen Verladestationen in Niebüll und Westerland aufzustellen, um die Einrichtungen damit prinzipiell für Nutzungen durch andere EVU zugänglich zu machen. Da die DB AutoZug GmbH sich weigerte, freiwillig NBS aufzustellen, setzte die Bundesnetzagentur die Verpflichtung mit einem sofort vollziehbaren Bescheid durch.

Die Verladestationen sind Bestandteil einer wichtigen Verkehrsanbindung der Ferieninsel Sylt. Die Mitnahme von Kraftfahrzeugen auf dem einzigen Landweg über den

Hindenburgdamm ist bisher nur mit Autoreisezügen der DB AutoZug GmbH in ihrer Eigenschaft als EVU möglich. Die Aufmerksamkeit, die diesem bedeutenden Zugang gewidmet wurde, spiegelte sich in zahlreichen Presseberichten und Medienanfragen zum Bescheid der Bundesnetzagentur und den gerichtlichen Eilentscheidungen wider.

Nach Ansicht der Bundesnetzagentur liegt kein Grund vor, warum die DB AutoZug GmbH mit Blick auf ihre Verladestationen in Niebüll und Westerland nicht als EIU anzusehen ist. Weder die Tatsache, dass die DB AutoZug GmbH als integriertes Unternehmen auch die Verkehrsleistungen im Kfz-Transport zwischen den Verladestationen anbietet, noch die technischen Besonderheiten und Anforderungen bei der Nutzung der Verladestationen stehen der Eigenschaft der DB AutoZug GmbH als Betreiberin einer Eisenbahninfrastruktur entgegen. Ebenso wenig hat der gemeinschaftsrechtlich geprägte Einwand, es bestünden vertretbare Zugangsalternativen unter Marktbedingungen (Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Richtlinie 2001/14 EG), Einfluss auf die Bestimmung der Betreibereigenschaft. Diese Ansichten wurden auch von den Gerichten im Eilverfahren abschließend bestätigt (vgl. gerichtliche Verfahren Abschnitt 5.8). Im Widerspruchsverfahren wird die Bundesnetzagentur die Verpflichtung der DB AutoZug GmbH, NBS aufzustellen, abschließend entscheiden.

Die DB AutoZug GmbH hat zu Beginn des Jahres 2011 NBS für ihre Verladestationen vorgelegt. Weitere rechtliche Auseinandersetzungen sind auch hinsichtlich des Inhalts der Nutzungsbedingungen aufgetreten.

3.3.4 Rahmenstationsvertrag der DB Station&Service AG

Die Bundesnetzagentur nahm Anfang 2010 zu der Frage Stellung, ob die DB Station&Service AG im Rahmen des Abschlusses von Stationsnutzungsverträgen die gesonderte Unterzeichnung der für ein Fahrplanjahr geltenden konkreten Stationspreise verlangen kann. Die EVU befürchteten Rechtsnachteile in laufenden zivilrechtlichen Auseinandersetzungen, wenn sie die Stationspreise vorbehaltlos akzeptierten. Viele EVU verweigerten die Unterschrift. Die DB Station&Service AG warnte davor, dass die betreffenden EVU im Falle eines vertragslosen Zustands ihre Zugangsrechte zu den Stationen verlieren könnten.

Die Bundesnetzagentur leitete eine Prüfung der Vertragsbeziehungen nach § 14f Absatz 2 AEG ein. § 14 Absatz 6 AEG fordert die vertragliche Vereinbarung der Entgelte. Das Vertragswerk der DB Station&Service AG teilt sich in einen Rahmenstationsnutzungsvertrag (RNV), in dem insbesondere die Geltung der Allgemeinen Bedingungen für die Nutzung der Personenbahnhöfe (ABP), inklusive der Entgeltvorschriften geregelt sind, und in den sogenannten Einzelnutzungsvertrag (ENV), der für ein Fahrplanjahr abgeschlossen wird und die konkreten Stationshalte des EVU enthält. Dieser zweistufige Vertragsaufbau führt nach Ansicht der Bundesnetzagentur dazu, dass bereits mit Abschluss des RNV eine Vereinbarung im Sinne des § 14 Absatz 6 AEG über das zu entrichtende Entgelt (im Sinne einer Preisgleitklausel) zustande gekommen ist. Weitere Vereinbarungen hinsichtlich der Entgelte bedarf es nicht. Im Übrigen steht es einer Einigung über die zu entrichtenden Entgelte i. S. v. § 14 Absatz 6 AEG nicht entgegen, wenn die Zahlung der Entgelte unter den Vorbehalt der Rechtmäßigkeit der Forderungen gestellt wird. Nachdem die betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen sich mit der DB Station&Service AG über die Unterzeichnung neuer Rahmenvereinbarungen geeinigt hatten, konnten die Verfahren eingestellt werden. Nunmehr geht die DB Station&Service AG dazu über, nur noch einen Vertrag für die Dauer einer Fahrplanperiode abzuschließen.

3.4 Sonstige Aktivitäten

3.4.1 Arbeitsgruppe Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen

In der ersten Hälfte des Jahres 2010 tagte die Arbeitsgruppe „Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen“ beim Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), welche die Überarbeitung der aktuellen Empfehlung dieser Nutzungsbedingungen zum Ziel hatte. Der VDV veröffentlichte die aktualisierten Empfehlungen im Mai 2010. Wie in der Vergangenheit übliche Praxis, wurde die Bundesnetzagentur in diesen Prozess einbezogen. Vor dem Hintergrund, dass öffentliche EIU für ihre Serviceeinrichtungen NBS aufzustellen haben, hatte der VDV erstmals im Jahre 2005 Regelungen erarbeitet, die seitens dieser EIU verwendet werden konnten. Die als Muster verwendbaren „Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen – Allgemeiner Teil (NBS-AT)“ wurden vom VDV im September 2007 erneut in überarbeiteter Form herausgegeben. Ebenfalls enthalten waren zusätzliche Hinweise zur Ausgestaltung des Besonderen Teils der Nutzungsbedingungen.

Für die nunmehr durchgeführte Aktualisierung wurde zunächst die Empfehlung zum Allgemeinen Teil der NBS behandelt. Soweit möglich und sinnvoll, wurden die Änderungen und Ergänzungen, welche in die Empfehlung zu den SNB Eingang gefunden haben, auch für die NBS übernommen. Dies betrifft beispielsweise Regelungen zu formalen und inhaltlichen Vorgaben für Anträge auf Nutzung von Serviceeinrichtungen, Informationspflichten des EIU und Regelungen zu Instandhaltungs- und Baumaßnahmen. In weiteren Sitzungen wurden die Empfehlungen zu den Entgeltregelungen sowie zu einem Besonderen Teil der NBS diskutiert und verabschiedet. Die Hinweise zum Besonderen Teil der NBS wurden umfangreicher ausdifferenziert und es wurden Vorschläge zur Gestaltung unterschiedlicher Bereiche aufgenommen, so wurden z. B. die Beispiele für eine Infrastrukturbeschreibung deutlich ergänzt. Die Bundesnetzagentur begrüßt die Empfehlungen des VDV als wertvolle Unterstützung für die Unternehmen bei der Erstellung von NBS.

3.4.2 DB Station&Service AG – Anreizsystem

Die Bundesnetzagentur beschäftigt sich zurzeit mit der Durchsetzung der rechtlichen Vorgaben zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit von Personenbahnhöfen. Gemäß § 24 Absatz 1 Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) müssen Betreiber von Serviceeinrichtungen ein sog. Anreizsystem vorsehen, das zu einer Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der betriebenen Einrichtung beiträgt.

Insbesondere an Personenbahnhöfen kann ein häufiges Auftreten bestimmter Störungen, wie z. B. Schneeglätte, mangelhafte Bausubstanz oder unzureichende Fahrgastinformation, zu einer erheblichen Herabsetzung der Leistungsfähigkeit der Serviceeinrichtungen führen, von der letztlich die EVU und die Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers Schiene betroffen sind.

Nach Auffassung der Bundesnetzagentur genügen die von der DB Station&Service AG als größte deutsche Bahnhofsbetreiberin unternommenen Anstrengungen zur Etablierung eines Anreizsystems nicht den gesetzlichen Anforderungen. Nach derzeitigem Erkenntnisstand ist das gegenwärtig von der Betreiberin angewandte Anreizsystem auf Grund einer Kombination unzureichender Störungsauswahl mit mehreren, eine Zahlungspflicht der Bahnhofsbetreiberin ausschließenden Klauseln praktisch wirkungslos. Die wegen Störungen gewährten Entgeltnachlässe an alle EVU in Deutschland betragen regelmäßig lediglich rund ein Promille der von der DB Station&Service AG pro Jahr erzielten Umsatzerlöse. Auf einzelne EVU entfällt daher nur ein jährlicher Entgeltnachlass im einstelligen Euro-Bereich. Merkliche Anreize für eine Verhaltensänderung im Sinne einer störungsfreieren Leistungserbringung können hiervon nicht ausgehen. Auch kann ein tatsächlicher Rückgang der vom Anreizsystem erfassten Störungen an Personenbahnhöfen während der letzten Jahre nicht festgestellt werden. Die Bundesnetzagentur erwägt daher, dem derzeitigen Anreizsystem zu widersprechen und die Bahnhofsbetreiberin zur Implementierung eines neuen, den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Anreizsystems zu verpflichten.

4 Prüfung von Entgelten

4.1 Überblick über Aktivitäten der Entgeltregulierung

Die Bundesnetzagentur hat ihre Aktivitäten im Bereich der Entgeltprüfungen weiter intensiviert. Hier sind insbesondere die Prüfungen bei der DB Station&Service AG zu nennen. Die DB Station&Service AG hat im Jahr 2010 ihr Stationspreismodell überarbeitet. Zu den wesentlichen Änderungen zählen unter anderem die Einführung eines für alle Bundesländer einheitlichen Kostendeckungsgrades, ein auf die Aufgabenträgergebiete bezogenes Entgeltsystem sowie die Einführung einer siebten Bahnhofskategorie einschließlich einer veränderten Kategorisierung der einzelnen Stationen.

Die Bundesnetzagentur hat zudem die von der DB Netz AG erhobenen Regionalfaktoren, die für schwach ausgelastete Strecken im Schienenpersonennahverkehr erhoben wurden, angegriffen. Dieses Verfahren konnte durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag beendet werden, mit dem eine Abschaffung dieses Preiselementes verbunden ist.

Weitere Verfahren mit der DB Netz AG betreffen die gesetzliche Minderung bei Schlechtleistung sowie die für Schieneninfrastrukturbetreiber verpflichtend einzuführenden Anreizsysteme zur Verringerung von Störungen und Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur. Die von der DB Netz AG begehrte Abschaffung der Leerzugtrasse (LZ-Trasse) im Schienenpersonenverkehr wurde von der Bundesnetzagentur akzeptiert.

Die Bundesnetzagentur stieß darüber hinaus im Jahr 2010 eine Reihe von Entgeltverfahren an, die für die künftige Entwicklung des Schieneninfrastrukturmarktes bedeutend sind. Dazu zählen insbesondere die Prüfung des Trassenpreissystems der DB Netz AG, des Anreizsystems der DB Station&Service AG sowie Zugangs- und Entgeltfragen im Werkstättenbereich der DB Regio AG.

In diesem Zusammenhang gewinnt die Bestimmung der Kapitalkosten für den Eisenbahninfrastruktursektor an Bedeutung, da über die Bestimmung der Kapitalkosten ein angemessener Unternehmensgewinn überprüfbar wird.

Weiter im Gespräch war auch das Thema „lärmabhängige Trassenpreise“. Zur Eindämmung von Lärmemissionen im Schienenverkehr wurde vor zwei Jahren eine Arbeitsgruppe aus Vertretern von Behörden, Wissenschaft, Verbänden und Eisenbahnen gebildet. In der jüngsten Vergangenheit wurden von der politischen Ebene Anregungen gegeben, um eine beschleunigte Einführung von lärmabhängigen Trassenpreisen herbeizuführen.

Fortgeführt wurden die konzeptionellen Arbeiten an der Anreizregulierung, da über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) hinaus eine unmittelbare Anreizwirkung zur Senkung von Kosten und Zugangsentgelten derzeit nicht vorzufinden ist. Die Bundesnetzagentur erachtet eine entsprechende Weiterentwicklung der Entgeltvorschriften, wie sie auch im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vorgesehen ist, für erforderlich.

4.2 Entgeltprüfungen im Einzelnen

4.2.1 DB Station&Service AG – Stationspreise

Innerhalb der operativen Tätigkeit in der Entgeltregulierung bildete die Auseinandersetzung mit den Stationspreisen der DB Station&Service AG – wie bereits in den Jahren zuvor – einen bedeutsamen Schwerpunkt. Im Vordergrund stand dabei im Jahr 2010 die Begleitung der Entwicklung eines neuen Stationspreissystems. Das bisherige Stationspreissystem (SPS 2005) stand bereits seit längerer Zeit in der Kritik seitens verschiedener Marktteilnehmer. Die Bundesnetzagentur hatte als Resultat einer intensiven Prüfung die Stationspreisliste mit Bescheid vom 10. Dezember 2009 für ungültig erklärt und zusätzlich auf mehrere Unzulänglichkeiten in den Entgeltgrundsätzen hingewiesen.

Zwar konnte die DB Station&Service AG im Eilrechtschutz erreichen, dass ihr Widerspruch gegen den Be-

scheid aufschiebende Wirkung entfaltet (vgl. gerichtliche Verfahren, Abschnitt 5.11). Inhaltlich hat das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) die rechtlichen Erwägungen der Bundesnetzagentur jedoch getragen. Unabhängig hiervon erklärte die DB Station&Service AG, die Entwicklung eines neuen Stationspreissystems vorantreiben zu wollen. In mehreren Gesprächen wurde auch die Bundesnetzagentur über die Planungen informiert. Formal stimmte die Bundesnetzagentur einer kurzfristigen Einführung der Neuerungen zum 1. Januar 2011 zu. Materiell sieht das neue Stationspreissystem (SPS 2011) sowohl eine veränderte Kategorisierung der Stationen als auch eine angepasste Berechnung der Stationspreishöhen vor.

Für die Nutzer neu sind unter anderem eine auf Aufgabenträgergebiete bezogene Bepreisung und eine siebte Kategorie für sehr kleine Bahnhöfe. Mit dem veränderten Verfahren zur Entgeltkalkulation werden die wesentlichen diesbezüglichen Anforderungen aus dem Bescheid der Bundesnetzagentur vom 10. Dezember 2009 erfüllt. Die vormals bestehenden Unterschiede in den Kostendeckungsgraden in den einzelnen Bundesländern, die eine wesentliche Ursache für die Beanstandung der Bundesnetzagentur waren, werden beseitigt. Der Bezug auf die Aufgabenträgergebiete führt zusätzlich zu dem positiven Effekt, dass Zuschüsse der Aufgabenträger oder eine Ausweitung der bestellten Zugleistungen nur im jeweiligen Gebiet preiswirksam werden. Dieser Bezug fördert das Investitionsinteresse der Aufgabenträger.

Die Anpassung der Entgeltstruktur erfolgte im Rahmen der Änderung der Nutzungsbedingungen (vgl. Abschnitt 3.2.2). Mit Bescheid vom 19. November 2010 forderte die Bundesnetzagentur die DB Station&Service AG zur Änderung oder Ergänzungen einzelner Bestimmungen der künftigen Entgeltgrundsätze auf. Dieser Aufforderung kam das Unternehmen nach. Eine gesamthafte Beanstandung des Stationspreissystems durch die Bundesnetzagentur unterblieb. Bedenken bestehen noch hinsichtlich einzelner Elemente des Stationspreissystems, wie z. B. dem Zuglängenfaktor. Derzeit befindet sich die Bundesnetzagentur in vertiefter Konsultation mit der DB Station&Service AG um sicherzustellen, dass die Bemessung des Zuglängenfaktors mit den eisenbahnrechtlichen Maßstäben (Rechtfertigung anhand der Kostenbasiertheit/Markttragfähigkeit) im Einklang steht. Die neue Stationspreisliste blieb ohne ausdrückliche regulierungsbehördliche Beanstandungen, da die Entgelthöhen von der DB Station&Service AG auf Grundlage des überarbeiteten Kalkulationsschemas berechnet wurden. Jedoch hat sich die Bundesnetzagentur weitere Prüfungen vorbehalten, die im Rahmen der vierwöchigen Frist zur Vorab-Prüfung der Entgelthöhen nicht durchgeführt werden konnten. Prüfungsschwerpunkte werden dabei eine detailliertere Prüfung der Kostenbasis sowie die Einhaltung der maximal zulässigen Rendite sein.

4.2.2 DB Netz AG – Regionalfaktoren

Am 19. August 2010 erwirkte die Bundesnetzagentur durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags mit der DB Netz AG die zunächst partielle Absenkung der Regionalfaktoren ab Dezember 2010 und die endgültige Abschaffung ab Dezember 2011. Ein zu befürchtendes langwieriges Gerichtsverfahren und die damit einhergehende Preis- sowie Planungsunsicherheit für den Markt konnte durch Abschluss dieses Vertrages verhindert werden. Die Bundesnetzagentur hatte sich um eine zeitnahe und doch rechtssichere Lösung bemüht, denn insbesondere vor dem Hintergrund der Neuvergabe von einem Großteil der Nahverkehrsverträge in den kommenden Jahren, wurden mit Abschaffung der Regionalfaktoren fairere Wettbewerbsbedingungen geschaffen.

Schon Anfang der Jahres 2009 hatten intensive Untersuchungen der Regionalfaktoren begonnen, die Teil des Trassenpreissystems der DB Netz AG sind. Diese wurden ausschließlich für den SPNV und ausschließlich auf ausgewählten regionalen Strecken erhoben. Die Einführung der Regionalfaktoren zum 1. Januar 2003 wurde von der DB Netz AG mit einer auf einigen regionalen Strecken bestehenden Kostenunterdeckung begründet. Die Regionalfaktoren sollten diese Kostenunterdeckung abmildern und durch unternehmensseitige, kostensenkende Rationalisierungsmaßnahmen ergänzt werden.

Ausgangspunkt der Untersuchungen waren Vorwürfe der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) sowie der Aufgabenträger, dass die Regionalfaktoren eine starke Hebelwirkung hätten, die in vereinzelten Regionalbereichen fast zu einer Verdopplung der Trassenpreise im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) führten und damit auch eine besondere Belastung des Wettbewerbs darstellten. So waren insbesondere die von privaten Wettbewerbern bedienten Nebenstrecken regionalfaktorbelastet. Resultat der Untersuchungen war, dass die Bundesnetzagentur erhebliche Zweifel entwickelte, ob der Regionalfaktor mit dem eisenbahnrechtlichen Diskriminierungsverbot vereinbar sei. Danach ist die DB Netz AG als Betreiberin der Schienenwege verpflichtet, wesentlich gleiche Sachverhalte nicht ohne sachlichen Grund ungleich zu behandeln. Rechtserheblich war insbesondere die unterschiedliche Bepreisung der EVU im SPNV, je nachdem auf welchen Strecken sie Nahverkehrsleistungen erbrachten.

Aus diesem Grunde hat die Bundesnetzagentur die Regionalfaktoren mit Bescheid vom 5. März 2010 ab 12. Dezember 2010 (Beginn der Netzfahrplanperiode 2010/2011) aufgrund eines festgestellten Verstoßes gegen das eisenbahnrechtliche Diskriminierungsverbot für ungültig erklärt. Gegen die Entscheidung legte die DB Netz AG Widerspruch ein; in den anschließenden Gesprächen wirkte die Bundesnetzagentur dann auf den oben angesprochenen öffentlich-rechtlichen Vertrag hin.

4.2.3 DB Netz AG – Minderung und Anreizsystem

Der Umgang mit Qualitätsmängeln im Schienennetz der DB Netz AG war im Jahr 2010 auch Gegenstand der Entgeltregulierung. Die Abbildung von Mängeln in monetärer Hinsicht erfolgt im Wesentlichen durch zwei Instrumente mit unterschiedlichen Zielrichtungen, namentlich sind dies die retrospektive Minderung von Trassenentgel-

ten sowie das Anreizsystem zur zukunftsorientierten Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit. Mit Beginn der abgelaufenen Netzfahrplanperiode 2009/2010 traten neue Regelungen der DB Netz AG zu beiden Instrumenten in Kraft.

Die Bundesnetzagentur hatte die DB Netz AG mit Bescheid vom 6. April 2009 zur Anpassung ihrer Minderungsregelungen verpflichtet. Nachdem der Bescheid im einstweiligen Rechtsschutz bestätigt worden war, änderte die DB Netz AG ihre Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) mit Wirkung zum 13. Dezember 2009. Seitdem prüft die Bundesnetzagentur die tatsächliche Umsetzung des Bescheids. Außerdem hat ein Informationsaustausch mit den Zugangsberechtigten stattgefunden. In insgesamt sechs Anhörungen in verschiedenen Regionalbereichen der DB Netz AG konnten die Zugangsberechtigten von ihren Erfahrungen mit den neuen Minderungsregelungen berichten.

Die Rückmeldungen der Zugangsberechtigten ergaben insgesamt ein positives Bild. Vor allem der Umstand, dass die Minderung automatisch, das heißt ohne ausdrückliches Minderungsverlangen gewährt wird, wurde von vielen Zugangsberechtigten begrüßt. Vormals wurden die Trassenentgelte nur dann reduziert, wenn dies ausdrücklich beantragt worden war. In Bezug auf die Höhe der gewährten Minderung, die je nach Verkehrsleistung und Trassenprodukt zwischen 1 und 4 Euro variiert, wurde von vielen Zugangsberechtigten ein Zusammenhang mit den bei Verspätung entstehenden Folgekosten hergestellt. Viele Teilnehmer wiesen darauf hin, dass sie aufgrund von vertraglich verankerten Strafzahlungen sowie möglichen Fahrgastentschädigungen finanziell stärker belastet seien. Dies wird u. a. bei der Bemessung der Minderung zu berücksichtigen sein.

Die Bundesnetzagentur prüft, ob hinsichtlich der Minderungsregelungen weiterer Anpassungsbedarf besteht. Sie wertet dazu auch Daten der DB Netz AG aus, die im Rahmen eines Auskunftsbescheids angefordert wurden. Es wurde zunächst vereinbart, die monatlichen Datenlieferungen, die ursprünglich zeitlich begrenzt waren, bis ins Jahr 2011 zu verlängern. Im Verfahren selbst stehen noch Entscheidungen im Hauptsacheverfahren an, nachdem die Maßnahmen der Bundesnetzagentur im einstweiligen Rechtsschutz bereits bestätigt worden waren.

Das Anreizsystem zur Verringerung von Störungen als vom Gesetzgeber vorgesehenes leistungsabhängiges Instrument im Trassenpreissystem war ebenfalls zum Wechsel des Netzfahrplans 2009/2010 einer grundlegenden Neuordnung unterworfen. Konkret war das Anreizsystem der DB Netz AG zuvor sogar ganz ausgesetzt worden, nachdem ein Verband privater Güterverkehrseisenbahnen gerichtlich zum Teil erfolgreich dagegen vorgegangen war. Das neue System sieht nun vor, dass die EVU eine Auswahl an Zügen treffen, deren Pünktlichkeit im Jahresverlauf als Maßstab für das Anreizentgelt herangezogen wird. Dabei wird je nach Verursacher entweder das EVU oder die DB Netz AG zur Verantwortung gezogen. Das Augenmerk der Bundesnetzagentur liegt auf der Wirksamkeit des Anreizsystems. Aus regulierungsbehördlicher Sicht müssen die leistungsabhängigen Entgeltbestandteile tatsächlich spürbaren Anreiz entfalten und eine Verhaltenssteuerung bewirken.

4.2.4 DB Netz AG – LZ-Trassen

Bereits im Jahr 2009 beabsichtigte die DB Netz AG Änderungen im Zusammenhang mit dem Produkt „LZ-Trasse“. Hinter dieser Produktbezeichnung verbirgt sich die Möglichkeit, dispositive Lok- und Triebfahrzeugfahrten im Verhältnis zu den übrigen Trassenprodukten günstiger durchführen zu können. Die seinerzeit beabsichtigten Änderungen sahen eine Begrenzung der LZ-Trasse auf Lok- und Lokzugfahrten vor. Dieser Änderung widersprach die Bundesnetzagentur, da hierdurch diejenigen Unternehmen ungerechtfertigter Weise benachteiligt würden, die – entsprechend ihrem Betriebskonzept – andere Triebfahrzeuge (z. B. Triebwagen) einsetzen. Für die Netzfahrplanperiode 2010/2011 beabsichtigte die DB Netz AG sodann die komplette Abschaffung der LZ-Trasse im Personenverkehr. Nach einer Ad-hoc-Befragung des Marktes, dem die Änderungsabsicht nicht zuvor zur Stellungnahme vorgelegt wurde, widersprach die Bundesnetzagentur auch dieser Änderung, da die angesprochenen EVU Wettbewerbsnachteile befürchteten. Zu Beginn des Jahres 2010 legte die DB Netz AG der Bundesnetzagentur die Liste der Entgelte vor, die ebenfalls für die Netzfahrplanperiode 2010/2011 gelten sollte. Darin sah sie durch eine Veränderung der preisbildenden Faktoren eine Anhebung des Entgeltes für die LZ-Trasse vor, sodass diese keinen Vorteil gegenüber den übrigen Produkten mehr darstellte. Auch dieser Änderungsabsicht widersprach die Bundesnetzagentur, da es sich dabei um eine Änderung der Entgeltgrundsätze handelte, die als beabsichtigte Änderungen der SNB bereits im Vorjahr hätte vorgelegt werden müssen.

Für die Netzfahrplanperiode 2011/2012 beabsichtigte die DB Netz AG erneut die Abschaffung der LZ-Trasse im Personenverkehr. Dieses Mal erfolgte eine den gesetzlichen Erfordernissen genügende Beteilung der Zugangsberechtigten. Die Befürchtungen hinsichtlich der Verluste von Wettbewerbsanteilen konkretisierten sich dabei nicht. Da mit einer generellen Abschaffung zudem auch aus Sicht der Bundesnetzagentur keine einseitige Benachteiligung von Triebwagen zu befürchten war, widersprach die Behörde der neuen Regelung nicht. Zwar entstehen der DB Netz AG dadurch in nennenswertem Umfang höhere Einnahmen, doch zum Entscheidungszeitpunkt bestanden keine konkreten Anhaltspunkte für eine Überschreitung der nach dem Eisenbahnrecht zulässigen maximalen Rendite.

4.3 Weitere Verfahren

4.3.1 DB Netz AG – Prüfung des Trassenpreissystems

Die Trassenpreise der DB Netz AG stellen bezogen auf den mit dem Betrieb von Eisenbahninfrastruktur erzielten Umsatz die bedeutsamsten Infrastrukturnutzungsentgelte im deutschen Eisenbahnmarkt dar. Die Regulierung des

Trassenpreissystems zählt somit unstreitig zu den wichtigsten Aufgaben der Bundesnetzagentur in der Entgeltregulierung des Eisenbahnsektors. Hierzu hat die Bundesnetzagentur bereits durch die Erstellung eines Gutachtens zur Bemessung der zulässigen Höhe der Kapitalkosten im deutschen Eisenbahnsektor und dessen Konsultation mit dem Markt die ersten Schritte für eine gesamthafte Überprüfung der Entgelthöhen eingeleitet. Zukünftig wird die Prüfung der Einhaltung des allgemeinen Entgeltmaßstabs durch die Fortführung der Entgeltstruktur- und Entgelthöhenprüfung noch deutlich intensiviert werden. Der bisherige Schwerpunkt liegt auf der punktuellen Untersuchung einzelner Bestandteile des Trassenpreissystems und ihrer möglicherweise diskriminierenden Wirkung.

Bezogen auf das Jahr 2010 sind insbesondere zwei Entgeltkomponenten zu nennen, die in den Blickpunkt der Bundesnetzagentur gerückt sind. Im Einzelnen sind dies der sogenannte Auslastungsfaktor sowie die Bedingungen für nachträgliche Änderungen von Trassenanmeldungen (Änderungsbepreisung).

Der Auslastungsfaktor ist bereits seit 2001 Bestandteil des Trassenpreissystems der DB Netz AG. Gemäß Ziffer 6.2.2.2 der SNB der DB Netz AG handelt es sich bei dem Auslastungsfaktor um einen Entgeltbestandteil, der der „Schaffung von Anreizen zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes“ gem. § 21 Absatz 1 Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) dienen soll. Er wird auf besonders ausgelasteten Streckenabschnitten mit alternativen Laufwegen als zusätzlicher, multiplikativer Aufschlag in Höhe von 1,2 auf die nutzungsabhängigen Komponenten (Streckenkategorie x Produktfaktor) des Trassenpreises erhoben.

Die Bundesnetzagentur überprüft im Rahmen eines Verfahrens insbesondere, ob dem Auslastungsfaktor diskriminierende Wirkung zukommt, da er auch auf Strecken erhoben wird, die von der DB Netz AG nicht als überlastet im Sinne des § 16 EIBV erklärt wurden. Außerdem wird der Auslastungsfaktor nicht auf allen Strecken, die als überlastet erklärt wurden, erhoben. Ferner wird geprüft, ob der Auslastungsfaktor überhaupt ein leistungsabhängiges Entgelt im Sinne von § 21 Absatz 1 EIBV bzw. einen Knappheitsaufschlag im Sinne von § 21 Absatz 3 EIBV darstellt. Das Verfahren befindet sich derzeit im Anhörungsstadium und der DB Netz AG wurde nochmals Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Mit einem Verfahrensabschluss ist im Jahr 2011 zu rechnen.

Die DB Netz AG hat darüber hinaus in ihren SNB Regelungen zur nachträglichen Änderung von Trassenanmeldungen vorgesehen. Diese unterliegen als weiterer Einzelaspekt des Trassenpreissystems der Prüfung der Bundesnetzagentur. Ein nichtbundeseigenes EVU ist jedoch ebenfalls zivilrechtlich gegen die Änderungsbepreisung in ihrer bisherigen Form vorgegangen. Das Unternehmen wandte sich gegen die Pflicht, für jede Änderung einer Trasse nach Annahme des Trassenangebots ein Entgelt in Höhe von 80 Euro zu entrichten. Am 14. Oktober 2009 erklärte das Oberlandesgericht Düsseldorf das von der DB Netz AG gegenüber der Klägerin erhobene Zusatzentgelt für Änderungsbestellungen von Trassen für nichtig. Die Nichtzulassungsbeschwerde vor dem Bundesgerichtshof wurde am 29. Juni 2010 abgewiesen.

Das dadurch rechtskräftig gewordene Urteil entfaltete zunächst nur zwischen der DB Netz AG und der Klägerin unmittelbare Rechtswirkung. In seinem Urteil weist das Oberlandesgericht Düsseldorf allerdings auch auf mögliche Auswirkungen der Entscheidung auf andere EVU hin. Aufgrund des eisenbahnrechtlichen Gebots, Entgelte für Schienenwege grundsätzlich gegenüber jedem Zugangsberechtigten in gleicher Weise zu berechnen (§ 21 Absatz 6 Satz 1 EIBV), würde in der einseitigen Anwendung des Urteils gegenüber einem oder gegenüber einzelnen Zugangsberechtigten ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot und somit gegen die Vorschriften des Eisenbahnrechts über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur liegen. Die zu diesem Umstand befragte DB Netz AG erklärte daraufhin, die Anwendung der Regelungen zur Änderungsbepreisung ab August 2010 aussetzen zu wollen.

Gleichwohl wies die DB Netz AG auf die Gefahr hin, dass ein dauerhafter Verzicht auf die Bepreisung von Änderungen zu einer unüberschaubaren Zahl an Änderungswünschen führen könnte. Sie stellte daher überarbeitete Bestimmungen auf, die in den SNB mit Gültigkeit ab 12. April 2011 enthalten sind und von der Bundesnetzagentur nicht beanstandet wurden. Neu ist, dass Änderungen von Trassen nach Erhalt des Trassenangebotes mit einem pauschalen Entgelt in Höhe von 40 Euro je Änderung in Rechnung gestellt werden, wenn sie zu den in den Benutzungsbedingungen aufgezählten Leistungen zählen, die zu einer Neu-/Umkonstruktion der zuletzt angebotenen Trasse führen.

4.3.2 DB Regio AG – Werkstätten

Seit dem 1. Oktober 2010 können alle Nutzer der von der DB Regio AG betriebenen Werkstätten ihre Fahrzeuge und Reisezugwagen zu gleichen Konditionen instandhalten lassen. Die DB Regio AG hat ihre Verpflichtung zur diskriminierungsfreien Bepreisung der Werkstattleistungen so umgesetzt, dass sie für jede Werkstatt einen individuellen Stundensatz berechnet hat, welcher gegenüber jedem Zugangsberechtigten gleichermaßen angewendet wird.

Am 4. Juli 2008 teilte die DB Regio AG der Bundesnetzagentur ihre beabsichtigten Regelungen zu den Entgelten für die Benutzung der Werkstätten der DB Regio AG mit. Diese verstießen aus Sicht der Bundesnetzagentur gegen die Vorschriften des Eisenbahnrechts über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur und führten zum Widerspruch der Behörde. Die Regelungen konnten in der Folge nach Ablehnung des Eilrechtsschutzes durch das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen nicht in Kraft treten. Es verblieb daher bei dem bestehenden vertragslosen Zustand im Hinblick auf alle Entgelte für die Nutzung der Werkstätten der DB Regio AG.

In einem länger andauernden Prozess tauschten die DB Regio AG und Bundesnetzagentur ihre rechtlichen Standpunkte zur Rechtmäßigkeit des ursprünglich vorgelegten

Kalkulationsmodells für die Nutzung der Wartungseinrichtungen der DB Regio AG aus. Ziel des Austauschs sollte die Umgestaltung und anschließende Einführung eines transparenteren Entgeltsystems mit hoher Akzeptanz auf dem Markt und hoher Rechtssicherheit für die DB Regio AG sowie die internen wie externen Nutzer der Wartungseinrichtungen sein. Es konnte allerdings zunächst keine Einigung erzielt werden.

Aus diesem Grund übersandte die Bundesnetzagentur der DB Regio AG am 9. Juni 2010 eine Stellungnahme, in der die Rechtsauffassung der Bundesnetzagentur sowie mögliche rechtliche Folgen einer Nichteinführung eisenbahnkonformer Entgeltreglungen nochmals detailliert dargestellt wurden. Aufgrund der substantiierten Darlegungen der Bundesnetzagentur übersandte die DB Regio AG schließlich am 2. August 2010 ein überarbeitetes Entgeltsystem, welchem die Bundesnetzagentur nach Prüfung nicht widersprach. Dieses neue Entgeltsystem sieht nun kostenbasierte und werkstattspezifische Stundensätze für jeden Standort vor, die jeweils gegenüber jedem Zugangsberechtigten in gleicher Art und Weise angewandt werden. Mit Wirkung zum 1. Oktober 2010 setzte die DB Regio AG das neue Entgeltsystem in Kraft.

4.3.3 Hamburg Port Authority

Zum 1. Januar 2010 veränderte die Hamburg Port Authority (HPA) auf Grund der Wirtschafts- und Finanzkrise ihre Entgelte für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur (Hafenbahn) nur geringfügig. Es wurden lediglich die Preise für die Abstellung von Güterwagen durch die Einführung einer zusätzlichen Zeitstufe geändert. Den EVU wurden somit Anreize gesetzt, ihre Fahrzeuge entsprechend zeitlich kürzer abzustellen.

Für das Jahr 2011 wurden dagegen umfangreiche Veränderungen am Entgeltsystem angekündigt. So werden beispielsweise erstmalig für eine Serviceeinrichtung dieser Größe umweltbezogene Entgeltfaktoren mit dem Ziel der Verminderung von Lärm und der Reduzierung des Rußpartikel-Ausstoßes eingeführt. Die Bundesnetzagentur hat das Entgeltsystem überprüft und nicht beanstandet.

4.4 Sonstige Aktivitäten

4.4.1 Lärmabhängige Trassenpreise

Die Bemühungen zur Begrenzung der Lärmemissionen des Schienenverkehrs haben die Bundesministerien der Bereiche Verkehr, Wirtschaft, Finanzen und Umwelt (BMVBS, BMWi, BMF, BMU) veranlasst, einen Arbeitskreis zu initiieren, in dem neben Vertretern aus dem Eisenbahnsektor und neben anderen behördlichen Einrichtungen auch die Bundesnetzagentur regelmäßig vertreten ist. Aufgabe dieses Arbeitskreises ist es, die Möglichkeiten zur Einführung eines lärmabhängigen Trassenpreises zur Anreizung der Umrüstung lauter Güterwagen zu untersuchen, um schließlich eine abschließende Empfehlung auszusprechen. Die Aufgabe der Bundesnetzagentur besteht in diesem Zusammenhang darin, die diskutierten Möglichkeiten anhand des Eisenbahnrechts über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur zu bewerten. Hier ist insbesondere auf die Einhaltung der Vorgaben des § 21 Absatz 2 EIBV zu achten, die eine Veränderung des Gesamterlöses des Schienenwegsbetreibers zur Deckung der Kosten durch umweltbezogene Preiskomponenten untersagen.

Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur auch an der Entwicklung von modellhaften Abbildungen mitgewirkt, um unter der Bedingung der Erlösneutralität Aussagen zu den finanziellen Verhältnissen und Belastungen aus Sicht des Schienenwegebetreibers und der betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) über den gesamten Anwendungszeitraum eines lärmabhängigen Trassenpreissystems treffen zu können. Kern der Untersuchungen war die Erstellung von Mengengerüsten verschiedener Umrüstungsszenarien, deren Kostenbelastungen für die Wagenhalter, Transaktionskosten verschiedener Laufleistungserfassungen und Abrechnungsarten gegenüber Wagenhalter und Eisenbahnverkehrsunternehmen und intermodale Wirkungen erhöhter Kostenbelastungen der EVU. Hierzu waren vor allem Datenbestände zu generieren und zu verifizieren, die in die einzelnen Berechnungen Eingang gefunden haben. Verschiedene Bearbeitungsstände wurden vor den Teilnehmern des Arbeitskreises präsentiert und nach anschließender Diskussion fortentwickelt. Die Erkenntnisse flossen in die Bewertung des BMVBS zur Einführung eines lärmabhängigen Trassenpreissystems ein und waren weiterhin Grundlage einer Modellüberlegung von DB Netz, ab der Netzfahrplanperiode 2012/2013 Umrüstanreize durch einen trassenpreisfinanzierten und direkt an die Wagenhalter zu zahlenden Bonus herbeizuführen.

Gegen Ende des Jahres 2010 beschloss die Arbeitsgruppe die Erstellung eines abschließenden Berichtes, der bis Sommer 2011 in einer Endfassung vorliegen soll.

4.4.2 Anreizregulierung

Im Jahr 2010 stellte die Bundesnetzagentur Überlegungen zur Umsetzung einer Anreizregulierung in nationales Recht an. Auf Basis des 2009 veröffentlichten Abschlussberichts[9] wurden insbesondere Vorgehensweisen erörtert, mögliche Ausgestaltungen diskutiert und deren rechtliche Verortung analysiert. Im vierten Quartal 2010 wurden dem BMVBS entsprechende Ergebnisse mitgeteilt.

5 Ausgewählte gerichtliche Verfahren

5.1 DB Netz AG – SNB 2008

Mit Urteil vom 17. Juni 2010 (Az. 13 A 2557/09) hat das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) in Sachen Schienennetz-Benutzungsbedingungen 2008 (SNB 2008) über die Berufungen der DB Netz AG und der Bundesnetzagentur gegen das erstinstanzliche Urteil des Verwaltungsgerichts Köln (VG Köln) vom 21. August 2009 (Az. 18 K 2722/07) entschieden.

[9] Gutachten der Bundesnetzagentur zur Einführung einer Anreizregulierung im Eisenbahninfrastruktursektor – rev. Fassung, 2009.

Der Senat hat die Befugnis der Regulierungsbehörde zur Anordnung einer Änderung der beabsichtigten Klausel nach § 14c Absatz 1 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) – neben der bloßen Beanstandung nach § 14e AEG – bestätigt und darüber hinaus eine Rechtswidrigkeit des Bescheides auf Grund eines behaupteten Mitwirkungsverbotes bzw. eines Verstoßes gegen die Amtsermittlungspflicht verneint.

Zur Frage einer vorliegenden Diskriminierung setzte der Senat einen sehr engen Prüfungsmaßstab an und stellte insbesondere darauf ab, ob sich ein Zugangsberechtigter von der betreffenden Formulierung in der jeweiligen Klausel tatsächlich vom Zugang abhalten lasse. Bei unklaren Formulierungen sei es den Zugangsberechtigten zuzumuten, beim Eisenbahninfrastrukturunternehmen entsprechend nachzufragen. Ein ausreichendes Diskriminierungspotenzial sei grundsätzlich nur dann anzunehmen, wenn sich bereits aus Erfahrungstatsachen der sichere Schluss auf eine bevorstehende Diskriminierung ableiten lasse. Für einige Klauseln vertrat der Senat die Auffassung, dass es ausreicht, wenn die DB Netz AG den Zugangsberechtigten die jeweiligen Informationen zur Verfügung stellt (z. B. über das Internet). Eine Aufnahme der betreffenden Informationen in die SNB hielt der Senat nicht für notwendig. Hinsichtlich weiterer Klauseln der SNB war der Senat der Ansicht, dass die jeweiligen Inhalte von den Zivilgerichten zu überprüfen seien.

Gegen das Urteil des OVG NRW haben sowohl die DB Netz AG als auch die Bundesnetzagentur Revision zum Bundesverwaltungsgericht eingelegt.

5.2 DB Netz AG – SNB 2011

Bereits Ende 2009 hatte die Bundesnetzagentur der Herausnahme zahlreicher Richtlinien des betrieblich-technischen Regelwerks in den von der DB Netz AG eingereichten SNB 2011 widersprochen. Die Beschwerde der DB Netz AG gegen den Beschluss des VG Köln (Az. 18 L 1846/09) vom 18. Dezember 2009 hatte Erfolg. Das OVG NRW ordnete mit Beschluss vom 2. März 2010 (Az. 13 B 10/10) die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid an.

Der erkennende Senat versteht den Begriff „Zugang" in einem engen Sinn als „Ausdruck der Verpflichtung, den eigentlichen Zugang zur Eisenbahninfrastruktur diskriminierungsfrei zu gewähren". Der Verordnungsgeber habe nach Ansicht des OVG NRW zwischen den eigentlichen Zugangsregeln, die dem Regime der SNB unterliegen, und den Regeln, die das laufende Vertragsverhältnis betreffen, unterschieden. Ohne näher zu definieren, was unter „Zugangsbedingungen für den betreffenden Schienenweg" bzw. unter den „Angaben zur Art des Schienenweges" zu verstehen ist, erklärt der Senat, dass die betrieblich-technischen Regelwerke keine entsprechenden Angaben enthalten. Die betrieblich-technischen Regelwerke seien auch nicht als Allgemeine Geschäftsbedingungen für die Benutzung der Zugtrassen anzusehen.

Letztlich begründet der Senat seine Entscheidung damit, dass das Gesetz derzeit keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die Vorabprüfung der Inhalte des betrieblich-technischen Regelwerks enthalte. Das Gericht bejaht ausdrücklich das Erfordernis der Schaffung einer hinreichenden gesetzlichen Norm, welche die betrieblich-technischen Regelwerke als Pflichtbestandteil der SNB beschreibt.

Das Hauptsachverfahren ist noch nicht abgeschlossen. Die DB Netz AG hat gegen den am 9. April 2010 ergangenen Widerspruchsbescheid der Bundesnetzagentur Klage beim VG Köln eingereicht.

5.3 DB Netz AG – Baumaßnahmen/ Baubetriebsplanung

Das Grundsatzverfahren „SNB – Baumaßnahmen/Baubetriebsplanung" wurde am 19. November 2010 vor dem VG Köln erfolgreich mit einem Prozessvergleich zwischen der DB Netz AG und der Bundesnetzagentur beendet (Az. 18 K 7707/08). Die DB Netz AG hatte die Klage angestrengt, weil sie eine Aufnahme der Regelungen „Fahren und Bauen" als netzzugangsrelevante Vorschrift in die SNB ablehnte.

Schon seit drei Jahren führte die Bundesnetzagentur mit der DB Netz AG intensive Gespräche zum Thema „Baumaßnahmen/Betriebsplanung". Im Mittelpunkt stand das Interesse der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU), frühzeitig Informationen über Baumaßnahmen zu erhalten, Einfluss auf die zeitliche und räumliche Abwicklung nehmen zu können und genaue Angaben über Fahrzeiten bei Baustellen zu erhalten. Dies ist für die EVU zur Kalkulation ihrer eigenen Kosten bei Baumaßnahmen und zur Information der Kunden wichtig, weil fehlende Informationen und Abstimmungen zu unvorhergesehenen Verspätungen, hohen Kosten und Unzufriedenheit der Endkunden geführt hatten. In der Folge erarbeitete die DB Netz AG in enger Abstimmung mit der Bundesnetzagentur ein neues Regelwerk „Fahren und Bauen" und veröffentlichte dieses Ende 2008. Damit wurden neue und detaillierte Regelungen zur Information, Abstimmung und Fahrplanmaßnahmen bei Baumaßnahmen in Kraft gesetzt. Vorausgegangen waren umfangreiche Schulungen von DB-Mitarbeitern und organisatorische Maßnahmen. Vermehrte Berücksichtigung von Baumaßnahmen im Netzfahrplan und frühe Informationen über Baustellen ermöglichen es jetzt den EVU, für viele Züge die veränderten Fahrplanzeiten frühzeitig ihren Kunden mitzuteilen.

Im Verfahren vor dem VG Köln wurde nunmehr die Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt. Von Seiten der DB Netz AG wurde damit anerkannt, dass „Fahren und Bauen" ein Bestandteil der SNB ist. Die Bundesnetzagentur erklärte, dass die bisherige Umsetzung des Bescheids durch die Klägerin vollständig den an sie gestellten Anforderungen entspricht, und bestätigte die bereits im Widerspruchsbescheid festgelegte Bestimmung, dass die DB Netz AG unter Beachtung der Vorgaben des Widerspruchsbescheids auch unterjährig Baumaßnahmen vornehmen kann. Weiter einigte man sich auf die Möglichkeit der Durchführung weiterer Verfahren und damit verbundenen Gespräche zur korrekten Praxisanwendung von „Fahren und Bauen".

Durch den Prozessvergleich ist der Bescheid in Form des Widerspruchsbescheids nunmehr bestandskräftig. Die Richtlinie „Fahren und Bauen“ ist Bestandteil der SNB geworden und muss nun gegenüber allen Zugangsberechtigten in gleicher Weise angewendet werden. Sie bildet künftig die Basis der Beteiligung der Zugangsberechtigten an der Baumaßnahmenplanung der DB Netz AG. Zusammen mit den weiteren Vorgaben in dem Bescheid zur Gewichtung der Interessen der Zugangsberechtigten bei der Baumaßnahmenplanung ist damit ein erster Schritt in Richtung einer transparenten und interessengerechten Baumaßnahmenplanung bei der DB Netz AG vorgenommen worden. Ob die Vorgaben ausreichend sind, um den Zugangsberechtigten die Möglichkeit für eine fundierte und detaillierte Stellungnahme zu den Baumaßnahmen gegenüber der DB Netz AG abzugeben und ihre Interessen wahrzunehmen, wird die Überprüfung der Praxisanwendung zeigen.

5.4 DB Netz AG – Rahmenverträge

Das VG Köln hat durch Beschluss vom 10. Mai 2010 die Entscheidung der Bundesnetzagentur vom 29. April 2010, mit der die DB Netz AG zur Prüfung des Antrages eines EVU auf Abschluss eines aperiodischen Rahmenvertrages verpflichtet worden war, bestätigt. Ein Antrag der DB Netz AG auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen den Bescheid der Bundesnetzagentur wurde vom VG Köln im einstweiligen Rechtsschutz abgelehnt.

Mit Bescheid vom 29. April 2010 hatte die Bundesnetzagentur die DB Netz AG verpflichtet, den Antrag eines EVU auf Abschluss von Rahmenverträgen bis zum 12. Mai 2010 erneut zu prüfen. Ein entsprechender Antrag des EVU war von der DB Netz AG abgelehnt worden.

Mit ihrer Entscheidung machte die Bundesnetzagentur deutlich, dass der Abschluss „weiterer Rahmenverträge“ nach § 13 Absatz 11 Nummer 1 Eisenbahn-Infrastrukturbenutzungsverordnung (EIBV) – sogenannte aperiodische Rahmenverträge – jederzeit bis zum Ende einer Rahmenfahrplanperiode erfolgen kann. Der Abschluss darf nicht von der seitens der DB Netz AG auf ihren Internetseiten in Verbindung mit Ziffer 4.6.3 ihrer SNB veröffentlichten Anmeldefrist vom 20. September 2010 bis 18. Oktober 2010 abhängig gemacht werden. Zudem wurde dem Unternehmen untersagt, Anträge auf Abschluss aperiodischer Rahmenverträge unter Bezugnahme auf die veröffentlichte Anmeldefrist abzulehnen bzw. die Anträge bis zur Anmeldefrist zurückzustellen.

Im konkreten Fall hatte das betroffene EVU fristgemäß zur zweiten Rahmenfahrplanperiode (Beginn Dezember 2010) Rahmenverträge beantragt. Hinsichtlich vier rahmenvertraglich abzusichernder Bandbreiten teilte die DB Netz AG der Bundesnetzagentur am 8. Februar 2010 die beabsichtigte Ablehnung der angemeldeten Bandbreiten mit. Die Bundesnetzagentur leitete aufgrund der Mitteilung ein Vorabprüfungsverfahren ein. Da keine Verstöße gegen das Eisenbahnrecht festgestellt werden konnten, wurde der beabsichtigten Ablehnung nicht widersprochen.

Das betroffene EVU verzichtete schließlich gänzlich auf den Abschluss von periodischen Rahmenverträgen, beantragte jedoch bei der DB Netz AG die Zuweisung rahmenvertraglicher Kapazitäten im Wege eines aperiodischen Rahmenvertragsantrags. Die DB Netz AG lehnte die Bearbeitung des Antrags mit der Begründung ab, dass die Anmeldefrist für Rahmenverträge mit Wirkung ab dem Netzfahrplan 2011 entsprechend der in den SNB 2010 veröffentlichten Fristen bereits am 19. Oktober 2009 abgelaufen sei. Allerdings sei eine entsprechende Anmeldung für Rahmenverträge mit Wirkung ab dem Netzfahrplan 2012 möglich. Die Anmeldefrist hierfür laufe vom 20. September 2010 bis zum 18. Oktober 2010.

Aufgrund der Ablehnung stellte das betroffene EVU bei der Bundesnetzagentur einen Antrag auf Überprüfung der Entscheidung der DB Netz AG, keinen aperiodischen Rahmenvertrag anzubieten. Zudem beantragte das Unternehmen, der DB Netz AG aufzuerlegen, ihre Entscheidung zu ändern und einen Rahmenvertrag für die beantragten Kapazitäten anzubieten.

Gegen den Beschluss des VG Köln legte die DB Netz AG beim OVG NRW Beschwerde ein und begehrte zugleich den Erlass einer Zwischenentscheidung. Nach dem das OVG NRW den Erlass einer Zwischenentscheidung ablehnte und zugleich die Entscheidung des VG Köln bestätigte, zog die DB Netz AG ihren Eilantrag zurück, hielt aber den Widerspruch gegen den Bescheid vom 29. April 2010 aufrecht.

Mit Widerspruchsbescheid vom 25. Januar 2011 wies die Bundesnetzagentur den gegen den Bescheid vom 29. April 2010 gerichteten Widerspruch der DB Netz AG zurück. Das Unternehmen verzichtete auf Rechtsmittel gegen den Widerspruchsbescheid, wodurch dieser bestandskräftig ist. Die DB Netz AG ist somit verpflichtet, aperiodische Rahmenvertragsanmeldungen jederzeit entgegen zu nehmen und zu prüfen. Aufgrund der sofort vollziehenden Wirkung des Bescheides vom 29. April 2010 hat die DB Netz AG aperiodische Rahmenvertragsanmeldungen entgegen genommen und geprüft. Aperiodische Rahmenverträge wurden bislang unter den Vorbehalt einer Hauptsacheentscheidung durch das VG Köln gestellt; dieser Vorbehalt ist nunmehr gegenstandslos.

5.5 DB Netz AG – NBS 2008

Mit Urteil des OVG NRW vom 23. September 2010 (Az. 13 A 172/10) erging die erste obergerichtliche Hauptsacheentscheidung in Sachen Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen (NBS).

Wie schon in dem vorangegangenen Parallelverfahren zu den SNB 2008 der DB Netz AG (siehe Abschnitt 5.1) bestätigt das OVG NRW die Rechtsauffassung der Bundesnetzagentur im Grundsatz, schränkte aber im zweiten Schritt die behördliche Prüfungsbefugnis im Detail erheblich ein. So stellte es zwar fest, dass in den NBS Mindestangaben aufzunehmen seien, welche den Zugangsbe-

rechtigten Planungssicherheit im Hinblick auf den „Zugang zur Leistung“ in einer Serviceeinrichtung geben. Im zweiten Schritt verneint es aber z. B., dass eine Infrastrukturbeschreibung oder auch das Koordinierungs- und Konfliktlösungsverfahren Mindestinhalt von NBS.

Das Gericht stellte erneut fest, dass ein rechtswidriges Diskriminierungspotential bei einer versteckten Diskriminierung zwar vorliegen kann, setzt allerdings den Maßstab, wann eine hinreichende Möglichkeit der Ungleichbehandlung besteht, sehr hoch an. Der Senat bestätigt seine Rechtsprechung zur Frage der Änderungsbefugnis der Regulierungsbehörde im Rahmen der Vorabprüfung von Nutzungsbedingungen und bejaht diese nach § 14c Absatz 1 AEG entsprechend seiner Entscheidung zu den SNB 2008 vom 17. Juni 2010 (Az. 13 A 2557/09).

Beide Parteien haben gegen das Urteil Revision zum Bundesverwaltungsgericht eingelegt. Die Bundesnetzagentur wendet sich darin u. a. gegen die Sichtweise des OVG NRW, die Infrastrukturbeschreibung sei kein Mindestinhalt von NBS. Das gesetzlich verankerte Zugangsrecht zur Eisenbahninfrastruktur setzt die Kenntnis über eben diese Infrastruktur zwingend voraus. Ohne die Kenntnis über den Umfang eines Rechts ist das Recht selbst wertlos. Ebenso ist das Koordinierungs- und Konfliktlösungsverfahren aus Sicht der Bundesnetzagentur als Mindestinhalt von NBS einzuordnen. Die Ausgestaltung des Koordinierungs- und Konfliktlösungsverfahrens entscheidet unmittelbar über das „Ob“ des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur, da im Konfliktfall wenigstens ein Unternehmen vom beantragten Zugang ausgeschlossen wird.

Weiterhin wird die Bundesnetzagentur die Entscheidung des OVG NRW zur Regelung der Sicherheitsleistungen und weiteren Entgeltvorschriften, ebenso wie im parallelen Verfahren zu den SNB, vom Bundesverwaltungsgericht überprüfen lassen.

5.6 Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene-Straße mbH – NBS

Mit Urteil vom 30. April 2010 gab das VG Köln (Az. 18 K 3002/08) der Klage der Deutschen Umschlaggesellschaft Schiene-Straße mbH (DUSS) gegen den Widerspruch der Bundesnetzagentur gegen die beabsichtigte Neufassung der NBS statt.

Die Bundesnetzagentur hatte im November 2007 der beabsichtigten Neufassung der NBS der DUSS in Gänze widersprochen. Grund war, dass die aus den bisherigen Allgemeinen Geschäftsbedingungen der DUSS und aus unveränderten Regelungen der Konzernschwester DB Netz AG bestehenden NBS Überschneidungen und Widersprüche aufwiesen. Der Regelungsgehalt der Klauseln blieb insgesamt unklar. Die Bundesnetzagentur erließ auf Grund dieser Gesamtschau einen vollständigen Widerspruch (sog. Totalwiderspruch).

Das VG Köln stellte in seinem Urteil klar, dass ein vollständiger Widerspruch gegen NBS grundsätzlich eine zulässige regulatorische Option darstelle. Dies gelte insbesondere dann, wenn bei einem Widerspruch gegen Teile der NBS kein aussagekräftiges Bedingungswerk mehr vorliegt. Das VG Köln bestätigt damit die Eilrechtsentscheidung des OVG NRW in dieser Sache nicht, wonach der sogenannte „Totalwiderspruch“ gegen Nutzungsbedingungen regelmäßig das falsche Mittel und zudem unverhältnismäßig sei. Es sah jedoch in diesem Fall die zu beachtende Erheblichkeitsschwelle als nicht erreicht an.

Die Bundesnetzagentur stellte keinen Antrag auf Zulassung der Berufung. Sie sieht sich in ihrer grundsätzlichen Auffassung, dass ein Widerspruch gegen Nutzungsbedingungen im Ganzen unter bestimmten Umständen eisenbahnrechtskonform ist, bestätigt. Die vorhandenen Unzulänglichkeiten der NBS der DUSS konnten inzwischen in einem aktuellen Verfahren zur Überprüfung einer Neufassung der NBS beseitigt werden.

5.7 DB Regio AG – Aufstellung von NBS

Am 18. Januar 2011 erging in der Hauptsache ein Urteil des VG Köln (Az. 18 K 1546/09) über den Status von Unternehmen, die Wartungseinrichtungen der Eisenbahn betreiben und zugleich als Eisenbahnverkehrsunternehmen tätig sind.

Die Bundesnetzagentur hatte die DB Regio AG im Mai 2008 dazu verpflichtet, NBS für die von ihr betriebenen 43 Wartungseinrichtungen aufzustellen. Zwischenzeitlich hat die DB Regio AG ohne Anerkennung einer Rechtspflicht entsprechende NBS aufgestellt, allerdings zugleich gegen das Vorgehen der Bundesnetzagentur geklagt.

In der nunmehr ergangenen Entscheidung bestätigt das VG Köln den Bescheid der Bundesnetzagentur vollumfänglich. Die DB Regio AG sei, obwohl mit Hauptgeschäftszweck EVU, auch als EIU anzusehen, soweit sie Wartungseinrichtungen betreibe. Sie nehme eine entsprechende Doppelstellung ein. Dass die gesetzlich aufgeführten Serviceeinrichtungen unter den Begriff der Eisenbahninfrastruktur fallen und insgesamt der eisenbahnrechtlichen Zugangsregulierung unterliegen, lasse sich anhand der Gesetzgebungsmaterialien sowie der Struktur des Gesetzes ableiten.

Im Weiteren setzte sich das VG Köln auch ausführlich mit dem Einwand der DB Regio AG auseinander, mit Blick auf Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 der RL 2001/14/EG unterläge sie nicht der Zugangsregulierung, weil es bei Werkstätten vertretbare Marktalternativen für die Zugangsberechtigten gäbe. Das VG Köln folgte dieser Argumentation nicht. Seiner Ansicht nach ist die Frage nach vertretbaren Marktalternativen nicht auf der Ebene der Regulierungsverpflichtung zu prüfen, sondern wird erst auf der nachfolgenden Ebene bei der Entscheidung über konkrete Zugangsanträge relevant. Für die zu entscheidende Frage, ob die DB Regio AG als EIU den regulatorischen Pflichten unterliege, sei dieser Einwand dementsprechend nicht streitentscheidend. Die Frage nach dem Vorliegen vertretbarer Marktalternativen konnte somit im vorliegenden Verfahren offen bleiben. Im nächsten Schritt wird über den Antrag der DB Regio AG auf Zulassung der Berufung entschieden.

5.8 DB Autozug GmbH (Sylt Shuttle) – Aufstellung NBS

Das VG Köln wie auch das OVG NRW haben in ihren Beschlüssen vom 9. Dezember 2010 (Az. 18 L 1710/10, VG) bzw. vom 13. Januar 2011 (Az. 13 B 1818/10, OVG) im Eilrechtsverfahren die Auffassung der Bundesnetzagentur bestätigt, dass es sich bei den Verladestationen der DB AutoZug GmbH in Niebüll und Westerland um Serviceeinrichtungen i. S. v. § 2 Absatz 3c Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) handelt. Die Bundesnetzagentur hatte das Unternehmen dazu verpflichtet, NBS für die Verladestationen aufzustellen (vgl. Abschnitt 3.3.3 zum Verwaltungsverfahren).

5.9 DB RNI GmbH – ABP

Mit Urteil vom 10. September 2010 gab das VG Köln (Az. 18 K 4250/07) der Klage der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH (RNI) gegen Beanstandungen ihrer Allgemeinen Bedingungen für die Nutzung der Infrastruktur von Personenbahnhöfen (ABP RNI) statt.

Kern des Verfahrens war die Frage, ob und in welchem Umfang Verweisungen auf die Regelungen anderer Infrastrukturbetreiber in den NBS mit der Pflicht zum Aufstellen von NBS (§ 10 EIBV) vereinbar sind. Nach Ansicht des VG Köln enthalte § 10 Absatz 1 EIBV zwar kein Verbot der Verweisung auf fremde NBS. Jedoch seien sogenannte dynamische Verweisungen, die auf andere Regelungen „in ihrer jeweils gültigen Fassung“ verweisen, mit § 10 Absatz 1 Satz 5 i. V. m. § 4 Absatz 4 EIBV nicht vereinbar. Der Verstoß gegen die Pflichten aus § 4 Absatz 4 und 5 EIBV sei im dynamischen Verweis angelegt und der tatsächliche Wille des verweisenden Unternehmens, noch Einfluss auf die Regelungen zu nehmen, reiche nicht aus, um den eindeutigen Wortlaut des dynamischen Verweises zu entkräften.

Da die Bundesnetzagentur im November 2006 der seitens der DB RegioNetz GmbH vorgelegten beabsichtigten Neufassung ihrer ABP RNI jedoch vollständig widersprochen hatte und das VG Köln die Schwelle zum „Totalwiderspruch“ nicht als erreicht ansah, gab es der Klage der RNI trotzdem statt. Nach Ansicht des VG Köln hätte die Beanstandung der dynamischen Verweisung allein ausgereicht.

Die Bundesnetzagentur entschied sich gegen einen Antrag auf Zulassung der Berufung. Sie sieht sich in ihrer Auffassung bestätigt, dass dynamische Verweise mit dem Eisenbahnrecht nicht vereinbar sind.

5.10 DB Station&Service – ABP 2007

Das VG Köln entschied am 20. August 2010 (Az. 18 K 3807/07) über die Beanstandungen von Regelungen in den Allgemeinen Bedingungen für die Nutzung von Personenbahnhöfen der DB Station&Service AG (ABP 2007).

Das VG Köln bestätigte zum Teil seine Rechtsprechung aus den vorangegangenen Verfahren. Es blieb z. B. bei seiner vom OVG NRW abweichenden Ansicht, dass die Verletzung eines eigenständigen Zugangsrechts nach § 14 Absatz 1 Satz 1 AEG nicht nur beim Zugang zur, sondern auch erst bei der Nutzung der Infrastruktur auftreten kann. So sei das Recht, die Fahrgäste am Bahnsteig zu informieren, ein „unabdingbarer Bestandteil des Zugangsrechts“. Das VG Köln legte in seinem Urteil in Anlehnung an das OVG NRW nun strengere Anforderungen an die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Diskriminierungspotenzials an. Es ging zwar nicht so weit, mit dem OVG NRW einen „sicheren Schluss“ auf die Möglichkeit des Eintritts zu fordern, erwartete aber die Darlegung einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit. Eine Vielzahl von Klauseln ließ das VG Köln nunmehr am fehlenden „hinreichenden“ Diskriminierungspotenzial scheitern. So schwenkte es entgegen seiner Urteile zu den NBS 2008 und SNB 2008[10] bei den Sicherheitsleistungen auf den Kurs des OVG NRW und sah die Schwelle zum hinreichenden Diskriminierungspotenzial nicht erreicht.

Die Beanstandungen einiger Klauseln, die sich auf das Argument der „unangemessenen Benachteiligung“ stützten, wurden als rechtswidrig angesehen. Nach Ansicht des VG Köln erreichten diese nicht die Schwelle einer Aushöhlung des Zugangsrechts.

Das VG Köln verneinte die Rechtmäßigkeit der Beanstandung des Anreizsystems allein deshalb, weil ein derart komplexes System nur beanstandet und neu angeordnet werden dürfte, wenn im Rahmen des Ermessenes begründet werde, warum die Bundesnetzagentur sich für ein Vorgehen in einem an kurze Fristen gebundenen Verfahren der ex-ante-Kontrolle nach § 14e AEG entschieden habe. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Beanstandung erfolgte dagegen nicht.

Beide Parteien haben Berufung gegen das Urteil des VG Köln eingelegt. Da einige Klauseln, wie z. B. die Regelung der Sicherheitsleistung, wortgleich auch in den NBS 2008 und SNB 2008 enthalten sind und im Übrigen für die Berufungsentscheidung zu den ABP 2007 Grundsatzfragen wie der Prüfungsmaßstab des § 14e und die Reichweite des Diskriminierungsverbotes des § 14 Absatz 1 Satz 1 AEG ausschlaggebend sind, wurde das Verfahren im beiderseitigen Einverständnis der Parteien ruhend gestellt bis die Revisionsentscheidungen in den Verfahren zu den SNB 2008 und NBS 2008 ergangen sind.

5.11 DB Station&Service AG – Liste der Entgelte

Gegenstand eines gerichtlichen Eilverfahrens zwischen der DB Station&Service AG und der Bundesnetzagentur vor dem VG Köln (Az 18 L 51/10) sowie vor dem OVG NRW (Az. 13 B 247/10) war der Bescheid der Bundesnetzagentur vom 10. Dezember 2009, mit dem die Entgelte für die Nutzung der Personenbahnhöfe mit Wirkung zum 1. Mai 2010 für ungültig erklärt wurden. Das VG Köln folgt der Bundesnetzagentur mit Beschluss vom 26. Februar 2010 und lehnte den Antrag der DB Sta-

[10] Vgl. auch Tätigkeitsbericht Eisenbahnen 2009 der Bundesnetzagentur

tion&Service AG ab. Sowohl in formeller als auch in materiell-rechtlicher Hinsicht sei von einer Rechtmäßigkeit des Bescheids auszugehen, insbesondere seien die Voraussetzungen für einen Verstoß gegen das eisenbahnrechtliche Diskriminierungsverbot offensichtlich erfüllt.

Auf die Beschwerde der DB Station&Service AG änderte das OVG NRW diese Entscheidung mit Beschluss vom 23. März 2010 ab und ordnete die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid der Bundesnetzagentur an. Nach Ansicht des Senats gehe von den beanstandeten Stationspreisen keine erheblichen Nachteile für den Wettbewerb auf der Schiene aus. Aufgrund der wirtschaftlichen Nachteile einer Ungültigkeitserklärung der Entgelte für die DB Station&Service AG sei eine sofortige Vollziehung des Bescheids nicht angemessen. Andererseits beschrieb das Gericht aber auch die Versäumnisse der DB Station&Service AG in der Darlegung ihres Preissystems. Es folgte der Auffassung der Bundesnetzagentur an, wonach die DB Station&Service AG ein in sich stimmiges Preis- und Berechnungssystem nicht hinreichend anschaulich gemacht habe, obschon sie hierzu verpflichtet gewesen wäre. Die Preisbildung der DB Station&Service AG genügte damit auch nach Ansicht des OVG NRW nicht den regulierungsrechtlichen Erfordernissen. Ausdrücklich wies das Gericht darauf hin, dass die Möglichkeit zur Abänderung des Gerichtsbeschlusses bestünde, wenn die DB Station&Service AG auch im weiteren Verfahrensverlauf keine hinreichenden Angaben zur Preisbildung vorlege. Aufgrund des OVG-Beschlusses hat die DB Station&Service AG die bisherigen Stationspreise auf Basis des bisherigen Preissystems bis zum 31. Dezember 2010 in Kraft gehalten.

Die Bundesnetzagentur hat indes noch keine Entscheidung über den Widerspruch der DB Station&Service AG gegen den Ausgangsbescheid vom 10. Dezember 2009 getroffen. Im Zuge der Weiterentwicklung des Stationspreissystems unter der Begleitung der Bundesnetzagentur wurde der Fokus auf die Vereinbarkeit der zukünftigen Entgeltregelungen mit den eisenbahnrechtlichen Maßstäben gelegt. Zum 1. Januar 2011 wurde ein überarbeitetes Stationspreissystem eingeführt, dessen Ausgestaltung intensive Erörterungen vorangingen.

6 Grundsatzfragen der Eisenbahnregulierung

6.1 Kapitalkosten

Im Rahmen der gegenwärtigen Kostenzuschlagsregulierung auf der Grundlage von § 14 Absatz 4 AEG gewinnt die Bestimmung „einer Rendite, die am Markt erzielt werden kann“ (Eigenkapitalrendite) zunehmend an Bedeutung. Insbesondere im Hinblick auf zukünftige Entgelthöhenprüfungen ist es von erheblicher Relevanz, die Bestimmung der Kapitalkosten einheitlich zu definieren, um dem gesetzlichen Anspruch an eine symmetrische Regulierung gerecht werden zu können. Die Bundesnetzagentur vergab daher im Jahr 2009 ein Gutachten zur Bestimmung der Kapitalkosten für den Eisenbahninfrastrukturbereich.

Dieses Gutachten wurde im zweiten Quartal 2010 durch die Marktteilnehmer konsultiert. Darüber hinaus wurden die Eisenbahnfachgespräche im Rahmen des Bonner Forums im November 2010 dazu genutzt, die schriftlich dargelegten Standpunkte vorzustellen und zwischen Vertretern aus der Wissenschaft, von Interessenverbänden, der Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) und Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) sowie der Behörden und Ministerien zu diskutieren.

Die erfolgten Stellungnahmen sowie auch die angeregten Diskussionen während des Bonner Forums verdeutlichten, dass die auf Basis des Gutachtens abgeleiteten Zinssätze, insbesondere zur Bestimmung der Eigenkapitalrendite, durch die Anbieter und Nachfrager von Eisenbahninfrastrukturleistungen unterschiedlich bewertet werden.

Der Diskussionsprozess wird in 2011 fortgesetzt, um zeitnah eine Methodik zur Bestimmung der Kapitalkosten für EIU zu erarbeiten, die im Rahmen von ausstehenden Entgelthöhenprüfungen Anwendung finden wird.

6.2 Prüfungskonzept langlaufende Rahmenverträge

Die jährliche Neuvergabe von Trassen erschwert eine mittel- und langfristige Planung sowohl für Eisenbahninfrastrukturunternehmen als auch für Eisenbahnverkehrsunternehmen. Zum Zwecke einer erhöhten Planbarkeit und Investitionssicherheit können Vereinbarungen über die Nutzung von Zugtrassen für einen längeren Zeitraum als eine Netzfahrplanperiode getroffen werden.

Rahmenverträge werden für mehr als eine Netzfahrplanperiode abgeschlossen. Sie sollten grundsätzlich eine Laufzeit von fünf Jahren nicht übersteigen. Unter bestimmten Voraussetzungen können sich die Vertragsparteien auf längere Laufzeiten verständigen, wobei die Laufzeit des Rahmenvertrags durch die Bundesnetzagentur zu genehmigen ist. Die Genehmigung ist bei Nachweis vertraglicher Bindungen, Investitionen oder sonstiger vergleichbarer Risiken zu erteilen.

Mit Beginn der zweiten Rahmenfahrplanperiode ab Dezember 2010 lagen der Bundesnetzagentur erstmals Anträge zur Genehmigung lang laufender Rahmenverträge vor. Auf der Basis eines frühzeitig entwickelten und im Eisenbahnmarkt vorgestellten Prüfkonzeptes führte die Bundesnetzagentur die Prüfung der ökonomischen Genehmigungsvoraussetzungen durch.

Von den fünf vorliegenden Anträgen auf Genehmigung lang laufender Rahmenverträge wurden drei Anträge von EVU des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) und zwei Anträge von Eisenbahnverkehrsunternehmen des Schienenpersonenfernverkehrs (SPFV) gestellt. Zwischenzeitlich hat die Bundesnetzagentur zwei Anträge genehmigt. Ein Antrag wurde von der Antragstellerin zurückgenommen, zwei Verfahren sind ruhend gestellt, u. a. da es zu Verzögerungen bei der Fahrzeugbeschaffung gekommen ist.

6.3 Bahnstrom

Für die Eisenbahnverkehrsunternehmen von großer Bedeutung ist die Versorgung mit Traktionsenergie. Die Bahnstromversorgung steht in der Schnittmenge zwischen Eisenbahnrecht und Energiewirtschaftsrecht und wirft daher besondere regulatorische Fragen auf. Mit der Entscheidung des BGH vom November 2010 ist nunmehr klargestellt, dass die Bahnstromfernleitungsnetze der Regulierung nach Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) unterliegen.

Nicht Gegenstand der Entscheidung des BGH waren Fahrleitungen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Die Fahrleitungen stellen die letzte Meile dar, über die der Strom zu den Triebfahrzeugen fließt. Ihre regulatorische Einordnung ist weiter Gegenstand der Überlegungen der Bundesnetzagentur. Vielfältige Anfragen von Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträgern zeigen, dass auch Fragen der – nicht durch die Bundesnetzagentur regulierten – Endkundenpreise, insbesondere der Rabattstaffeln und der Rückspeisevergütung, für den Markt wichtig sind (vgl. Teil I, Abschnitt 4.5).

6.4 Eisenbahnrechtliche Forschungstage

Am 1. und 2. September 2010 fand an der Eberhard Karls Universität im baden-württembergischen Tübingen die Tagung „Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts“ statt. Diese jährte sich zum 16. Mal und wurde, wie in den Jahren zuvor, gemeinschaftlich von der Bundesnetzagentur, der Universität Tübingen und dem Eisenbahn-Bundesamt geplant, vorbereitet, organisiert und ausgerichtet. Ziel dieser sich ursprünglich aus dem Themenkreis des Planungsrechts entwickelten eisenbahnrechtlichen Forschungstage ist es, die interessierten Fachkreise des Eisenbahnmarktes und der Eisenbahnregulierung und -sicherheit zum fachlichen Austausch und zur Kontaktpflege zusammenzubringen. Den Kern bilden bei dieser Veranstaltung die Fachvorträge der Referenten, die sich vom Themenzuschnitt zumeist um die Bereiche Regulierung und Fachplanung drehen. Die Vorträge werden in einem eigenen Tagungsband veröffentlicht.

6.5 Kostenverfahren

Die Bundesnetzagentur nimmt für ihre Amtshandlungen Gebühren ein. Rechtsgrundlage für diese Kostenfestsetzung ist im Bereich der Eisenbahnregulierung § 4 Absatz 6 Satz 1 des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (BEVVG) in Verbindung mit der Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen der Eisenbahnverkehrsverwaltungen des Bundes (Bundeseisenbahngebührenverordnung oder BEGebV). Sobald die Bundesnetzagentur ein Verwaltungsverfahren abgeschlossen hat, so beispielsweise die Prüfung der Schienennetz-Nutzungsbedingungen eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens, sind die rechtlichen Voraussetzungen für die Einnahme von Gebühren erfüllt. In besonderen, ebenfalls gesetzlichen Fällen, richtet sich die Fälligkeit der Gebühr auf den Startzeitpunkt der Amtshandlung. Die BEGebV sieht für die meisten Amtshandlungen Gebühren nach Zeitaufwand vor und stellt der Behörde in Anlage 1 Teil II neun Gebührenpositionen zur Verfügung. Diese umfassen:

- Genehmigung der Laufzeit eines Rahmenvertrages über die Nutzung von Zugtrassen – auf der Rechtsgrundlage des § 14a Absatz 2 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) (Nummer 1)
- Überwachung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur auf Grund eines Verdachts, einer Beschwerde oder zum Zwecke einer Stichprobe, wenn der Verdacht oder die Beschwerde vom Betroffenen verantwortlich veranlasst oder ein Verstoß gegen eine Rechtsvorschrift festgestellt wurde – auf der Rechtsgrundlage des § 14c Absatz 1 AEG (Nummer 2)
- Maßnahmen bei Verstößen gegen Vorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur – auf der Rechtsgrundlage des § 14c Absatz 1 AEG (Nummer 3)
- Prüfung der vorab mitzuteilenden beabsichtigten Entscheidungen, soweit die beabsichtigten Entscheidungen nicht den Vorschriften des Eisenbahnrechts über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur entsprechen und kein Widerspruch nach § 14e Absatz 1 AEG erfolgt – auf der Rechtsgrundlage des § 14e Absatz 1 AEG (Nummer 4)
- Widerspruch gegen vorab mitzuteilende beabsichtigte Entscheidungen gemäß § 14d AEG – auf der Rechtsgrundlage des § 14e Absatz 1 AEG (Nummer 5)
- Überwachung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur auf Grund eines Verdachts, einer Beschwerde oder zum Zwecke einer Stichprobe, wenn der Verdacht oder die Beschwerde vom Betroffenen veranlasst oder ein Verstoß gegen eine Rechtsvorschrift festgestellt wurde – auf der Rechtsgrundlage des § 14f Absatz 1 AEG (Nummer 6)
- Maßnahmen bei Verstößen gegen Vorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur – auf der Rechtsgrundlage des § 14f Absatz 1 Satz 2 oder Absatz 3 in Verbindung mit Absatz 2 AEG (Nummer 7)
- Entscheidung über die Zugangsberechtigung im grenzüberschreitenden Personenverkehr – auf der Rechtsgrundlage des § 14g Absatz 3 AEG (Nummer 8)
- Genehmigung der Verlängerung eines Rahmenvertrags über die Nutzung von Zugtrassen – auf der Rechtsgrundlage des § 38 Absatz 8 AEG (Nummer 9)

Auch im letzten Jahr hat die Bundesnetzagentur in der Abteilung Eisenbahnregulierung eine Vielzahl von Verwaltungsverfahren geführt, die mit einer Gebühr belegt wurden. Die im Jahre 2010 seitens der Bundesnetzagentur, Abteilung Eisenbahnregulierung erstellte Einnahmeprognose für die kommenden Jahre, die auf den Erfahrenswerten der arithmetisch gemittelten Einnahmewerte der zurückliegenden Jahre fußt, hat einen Einnahmewert in Höhe von 85 000 Euro für das Jahr 2010 ermittelt.

7 Internationales

Das Jahr 2010 war von einer weiter verstärkten europäischen Zusammenarbeit im Eisenbahnbereich geprägt. Neben der Fortführung der Arbeit in den verschiedenen Gremien und Arbeitsgruppen, u. a. der International Group for Improving the Quality of Rail Transport in the North-South Corridor (IQ-C) sowie der Bahn-Arbeitsgruppe der Kommission, startete die Bundesnetzagentur gemeinsam mit vier weiteren Regulierungsstellen eine Initiative zur Gründung eines Netzwerkes unabhängiger Regulierer. Die EU-Kommission stellte ihre Vorschläge zur Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens für den Eisenbahnsektor vor, die für Verbesserungen im Personen- und Güterverkehr auf nationaler sowie grenzüberschreitender Ebene sorgen sollen.

7.1 Recast

Am 17. September 2010 legte die EU-Kommission einen Richtlinienvorschlag zur Verbesserung der Schienenverkehrsdienste für Fahrgäste und Güterverkehrskunden vor. Der sog. „Recast“ soll den eisenbahnrechtlichen Regulierungsrahmen in Europa vereinheitlichen und weiterentwickeln. Die EU-Kommission verfolgt damit das Ziel, mehr Wettbewerb im Schienenverkehrsmarkt zu ermöglichen, die Befugnisse der nationalen Regulierer zu stärken und die Rahmenbedingungen für Investitionen im Schienenverkehr zu verbessern, um einen echten EU-Binnenmarkt zu realisieren. Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums soll zudem der Vereinfachung und Konsolidierung der bestehenden Rechtsvorschriften dienen, weshalb die drei bereits geltenden Richtlinien einschließlich ihrer Änderungen zu einem kohärenten Text verschmolzen werden. Die im Zuge des Richtlinienentwurfs die Bundesnetzagentur betreffenden Themen lassen sich in zwei Gruppen untergliedern.

Zum Einen beinhaltet der Recast organisatorische Änderungen. Dabei ist insbesondere die geplante Kompetenzerweiterung der EU-Kommission zu nennen, etwa die Befugnisübertragung zum Erlass delegierter Rechtsakte sowie die zahlreichen Möglichkeiten zum Erlass von Durchführungsbestimmungen im Wege des Komitologieverfahrens. Organisatorische Änderungen, die die Regulierer direkt betreffen, beziehen sich auf die Veröffentlichung der Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB) und die administrativen Maßnahmen für Anreize zur Senkung der Fahrwegkosten und Zugangsentgelte. Ebenso ist eine Klarstellung der Informationsrechte der Regulierer vorgesehen (siehe hierzu auch Abschnitt 7.3 und 7.4). Außerdem sollen Entscheidungen über Konfliktlösungsverfahren und Beschwerdeverfahren zur Schaffung von Transparenz veröffentlicht werden.

Weitere Themenschwerpunkte betreffen den einstweiligen Rechtsschutz und die Vorschriften zur Entflechtung. Auch die Forderung nach einer eigenständigen Behörde, die in Bezug auf ihre Organisation, Funktion, Hierarchie und Entscheidungsfindung von anderen Institutionen unabhängig sein soll, hat direkte Auswirkungen auf die Regulierer. Zudem wird eine verstärkte Zusammenarbeit der Regulierer untereinander gewünscht, um u. a. den grenzüberschreitenden Schienenverkehr effizienter regeln zu können. Dies wird seitens der Bundesnetzagentur begrüßt und mit dem Aufbau des Netzwerkes unabhängiger Regulierer bereits umgesetzt (vgl. Abschnitt 7.3).

Zum Anderen beabsichtigt der Richtlinienentwurf Änderungen konkreter Inhalte, so u. a. der Vorschriften zu SNB sowie der Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen. Dies bezieht sich auf den Inhalt der SNB, den Entgeltmaßstab, die Entgelte für Serviceeinrichtungen, Ausnahmen von den Entgeltgrundsätzen, die Zusammensetzung direkter Kosten, den Pflichtleistungsbezug, die Kostenzuschlüsselung, Fragen der Markttragfähigkeit und Bestimmung von Marktsegmenten, Entgelte für vorgehaltene Fahrwegkapazität, den Netzfahrplan sowie den Geschäftsplan und die Marktüberwachung durch die EU-Kommission. Des Weiteren werden den Mitgliedstaaten konkrete Berichtspflichten auferlegt, die der EU-Kommission zur Marktbeobachtung dienen sollen.

Zusammenfassend betrachtet enthält der Entwurf eine Vielzahl von Änderungsvorschlägen, die zu einer Stärkung des Wettbewerbs auf den Schienennetzen beitragen können. Die Bundesnetzagentur ist vom Verkehrsministerium (BMVBS) in die weitere Begleitung des Entwurfs eingebunden.

7.2 IQ-C – bilaterale Zusammenarbeit

Bereits seit 2003 arbeiten Regulierungsstellen im Rahmen von IQ-C für die Qualitätsverbesserung des Schienengüterverkehrs im Nord-Süd-Korridor zusammen. In den drei Sitzungen des Jahres 2010 waren die Regulierer der Niederlande, Deutschlands, der Schweiz und Italiens vertreten. Wegen des Korridorbezugs der in Österreich ansässigen Organisation Rail Net Europe (siehe Abschnitt 7.6) waren auch Delegierte der dort vertretenen Regulierer als Beobachter anwesend.

Einer der Themenschwerpunkte lag auf der Erörterung des unbestimmten Begriffs der Diskriminierung. Hierzu fand an einem gesonderten Termin im Januar 2010 mit einer Vielzahl von Infrastrukturbetreibern (u. a. DB Netz AG) und Unternehmen, die mit der Trassenvergabe befasst sind, eine Diskussion darüber statt, welche Vorgehensweisen eines Infrastrukturbetreibers gegenüber Zugangspetenten diskriminierend sind oder sein könnten. Jeder Regulierer der IQ-C-Mitgliedstaaten stellte Fallbeispiele aus ihrer jeweiligen Regulierungspraxis vor. Die Bundesnetzagentur verwies auf verschiedene Tatbestände, die Diskriminierung beinhalten können. So nannte sie die offene Diskriminierung sowie die Intransparenz und die Grundsätze, dass im Falle zugangsrelevanter Themenfelder Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden müsse. Durch eine vermeintliche Gleichbehandlung, die jedoch für unterschiedliche Konsequenzen kausal ist, kann eine versteckte Diskriminierung gegeben sein.

Im Zuge der IQ-C-Sitzungen wurde zudem über die Kapazität in und den Zugang zu Terminals, insbesondere über die letzte Meile, diskutiert. Hier bestehen in den

verschiedenen Mitgliedstaaten oft unterschiedliche Bestimmungen. Außerdem erörterten die Regulierer die bevorstehende Umsetzung der Inhalte der Schienengüterverkehrsverordnung, und welche Implikationen und Konsequenzen hieraus für sie resultieren. Konflikte könnten sich durch die verschiedenen nationalen Arten der Zugangsverfügbarkeit ergeben. Im Fokus standen hier die Kapazitätsbegrenzungen in Deutschland und die vorgegebenen Strecken in der Schweiz. Ebenfalls wurde die in der Schienengüterverkehrsverordnung angelegte Einführung eines unabhängigen „One Stop Shop" diskutiert. Es ist vorgesehen, für jeden Korridor eine einzige Kontaktstelle für internationale Eisenbahngüterverkehrsdienste einzurichten, die bspw. Anfragen zu bestimmten Streckenabschnitten oder die Buchung einer internationalen Strecke regelt.

Die Regulierer beschäftigten sich ebenfalls mit einem grundlegenden Problem der Marktbeobachtung. Sie berichteten über die Schwierigkeiten, auf Basis der derzeitigen nationalen Rechtsgrundlagen detaillierte und fundierte Daten für die Beobachtung des Wettbewerbs auf den Korridoren zu erhalten (vgl. Abschnitt 7.4).

Schließlich diskutierten die Regulierer das zukünftige System für Zugsicherung und -steuerung des Eisenbahnnetzes in Europa (European Rail Traffic Management System – ERTMS). Bisher besitzt jeder Mitgliedsstaat ein eigenes Signalisierungs- und Verkehrssteuerungssystem, so dass Züge, die Ländergrenzen passieren, die jeweiligen nationalen Systeme im Zug installieren müssen. Mit dem einheitlichen Zugsicherungs- und -steuerungssystem ERTMS wird langfristig das Ziel verfolgt, den Zugang zur Schieneninfrastruktur zu erleichtern und kostengünstiger zu gestalten. Eine Voraussetzung hierfür ist die bessere Harmonisierung der betrieblich-technischen Regeln in den einzelnen Mitgliedsstaaten.

Die IQ-C Gruppe stellte ferner erste Kontakte zur Florence School of Regulation, einem Institut der European University Florence, her, die nach ihrer langjährigen ausschließlichen Fokussierung auf den Energiebereich nun auch – neben dem Telekommunikationsbereich – ihre Tätigkeit im Eisenbahnsektor aufgenommen hat. Die Regulierer waren in diesem Zusammenhang im Herbst 2010 zu einem Eisenbahnregulierungs-Workshop eingeladen. Dieser diente dazu, Einblicke in die verschiedenen Eisenbahnmärkte sowie die Sichtweisen und Erfahrungen der verschiedenen Marktteilnehmer in einem liberalisierten Eisenbahnmarkt zu erhalten, sie näher zu analysieren und systematisch auszuwerten. Die Bundesnetzagentur berichtete in diesem Rahmen aus ihrer bisherigen Regulierungstätigkeit im Eisenbahnsektor.

7.3 Aufbau eines Netzwerkes unabhängiger Regulierer

Die Bundesnetzagentur startete im Jahr 2010 gemeinsam mit den Regulierern aus Großbritannien, den Niederlanden, Österreich und der Schweiz eine Initiative zur verstärkten Zusammenarbeit der unabhängigen Regulierer im Eisenbahnsektor in einem Gremium unabhängiger Regulierer (IRG-Rail). Das langfristige Ziel ist hierbei, den Austausch von Erfahrungen und Fachwissen sowie die Entwicklung von „Best Practices" zu fördern und so den europäischen Binnenmarkt durch konsistente Anwendung des europäischen Rechtsrahmens weiterzuentwickeln. Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Regulierern der Mitgliedstaaten ist auch im Recast angelegt und wird von den Regulierern klar begrüßt. Die Bundesnetzagentur konnte hierbei ihre langjährigen Erfahrungen aus dem Telekommunikations- und dem Energiebereich – die Behörde ist dort in der IRG (Independent Regulators Group) bzw. CEER (Council of European Energy Regulators) Mitglied – einbringen.

Neben dem ersten Austausch zu konkreten Themen in verschiedenen (noch informellen) Arbeitsgruppen – beispielsweise zu praktischen Fragen im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der neuen Schienengüterverkehrsverordnung, zu Aspekten des wirtschaftlichen Gleichgewichts sowie zur Marktbeobachtung – verständigten sich die Teilnehmer im ersten formalen Schritt auf den Entwurf einer Absichtserklärung („Memorandum of Understanding"), der im Frühsommer 2011 von allen interessierten unabhängigen Regulierungsstellen unterzeichnet werden soll. Ebenfalls wurde der Entwurf eines Arbeitsprogramms für die geplante IRG-Rail und die schon informell bestehenden Arbeitsgruppen aufgesetzt, das zusammen mit der Absichtserklärung verabschiedet werden soll.

Innerhalb der Arbeitsgruppen wurden bereits gemeinsame Ziele erörtert und erste Konzepte erstellt. Die Arbeitsgruppe „Market Monitoring" verfolgt das Ziel, die unterschiedlichen nationalen Marktbeobachtungsansätze zu analysieren und darauf aufbauend harmonisierte gemeinsame Kennziffern zur Beschreibung der Marktentwicklung zu erarbeiten. Dazu soll sie Indikatoren identifizieren, mit denen die Markt- und Wettbewerbssituation in den nationalen Eisenbahnmärkten verglichen werden können. Daneben soll der Austausch an Informationen die Marktbeobachtungsaktivitäten der nationalen Regulierer verbessern. Die nationalen Marktbeobachtungsverfahren sollen dabei jedoch nach wie vor beibehalten werden.

Die Arbeitsgruppe „Economic Equilibrium" befasst sich mit den in der Richtlinie für den grenzüberschreitenden Personenverkehr enthaltenen Vorschriften. So ist europaweit der freie Netzzugang im grenzüberschreitenden schienengebundenen Personenverkehr inzwischen für alle EVU möglich. Die Arbeitsgruppe untersucht die Konsequenzen, die sich hieraus für die Organisation und Finanzierung von Schienenpersonenverkehrsleistungen ergeben, die im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages erbracht werden. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, das Zugangsrecht zum Markt einzuschränken, wenn dieses Recht das wirtschaftliche Gleichgewicht derartiger öffentlicher Dienstleistungsaufträge gefährden sollte. Die Arbeitsgruppe entwickelt daher gemeinsame Ansätze über die Art der Informationen, die zur Überwachung der Einhaltung des wirtschaftlichen Gleichgewichts notwendig sind.

Vor dem Hintergrund der in 2010 in Kraft getretenen Schienengüterverkehrsverordnung beschäftigt sich eine weitere Arbeitsgruppe mit den Implikationen, die sich für die Regulierer ergeben. Hier hat sie in einem ersten Schritt begonnen, insbesondere die nationalen Praktiken und Beschwerdeverfahren zu erörtern und ein Konzept für den Umgang mit grenzübergreifenden Beschwerden zu erstellen. Dies bedingt auch, den dazugehörigen Kommunikationsprozess mit den Teilnehmern abzustimmen.

Mit Blick auf die aktuellen Vorschläge der Europäischen Kommission zum Recast beschäftigt sich eine weitere Arbeitsgruppe mit der Erstellung eines Positionspapiers der geplanten IRG-Rail zu diesem Thema. Hierin sollen die wesentlichen Standpunkte der vertretenen Regulierer zu den Kommissionsvorschlägen erläutert werden.

7.4 Arbeitsgruppe der Kommission

Im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit fanden auch 2010 die regelmäßigen Treffen der von der EU-Kommission initiierten Arbeitsgruppe der Regulierer (Working Group of Rail Regulatory Bodies) statt. Diese ermöglichten auch in diesem Jahr einen Informationsaustausch zwischen der Kommission und allen nationalen Stellen für die Eisenbahnregulierung in der EU. Jedes Land gab dabei einen Überblick über die Marktentwicklung und berichtete über etwaige Hindernisse bei der Umsetzung der Eisenbahnrichtlinie. 2010 informierte die EU-Kommission die in der Arbeitsgruppe vertretenen Regulierer während der Tagungen über ihre zahlreichen aktuellen Initiativen, darunter die mittlerweile in Kraft getretene Schienengüterverkehrsverordnung, der Recast und der Stand der Umsetzung des ersten Eisenbahnpaketes (beispielsweise Vertragsverletzungsverfahren). Die Arbeitsgruppe diskutierte in diesem Rahmen ferner über die Auslegungshilfe der EU-Kommission zur Richtlinie für den grenzüberschreitenden Personenverkehr. Des Weiteren informierte die EU-Kommission die Regulierer über ihr Vorhaben, eine Studie zur Öffnung des Personenverkehrsmarktes in Auftrag zu geben.

Die Regulierer dagegen sehen sich mit praktischen Herausforderungen beim Thema Marktbeobachtung konfrontiert. Sie berichteten über Schwierigkeiten, auf Basis der derzeitigen rechtlichen Grundlagen aussagekräftige Daten zu erhalten. Dieses Problem ist nun mehr im Entwurf des Recast berücksichtigt worden, indem vorgesehen ist, die Informationsrechte der Regulierer zu präzisieren. Ein weiterer Schwerpunkt lag im gegenseitigen Erfahrungsaustausch bezüglich der Zusammenarbeit der Eisenbahnunternehmen in den Netzleitzentralen, etwa im Falle einer Störung. Insbesondere wurden die Vor- und Nachteile der Präsenz von Wettbewerbern in den Netz- und Betriebsleitzentralen diskutiert. So birgt es die Gefahr einer Diskriminierung, wenn nicht alle Eisenbahnunternehmen in den Leitzentralen vertreten sind. Vorteilhafter wäre es, wenn auch die Wettbewerber eigene Mitarbeiter in die Leitzentralen entsenden könnten, da dadurch beispielsweise bei Störungen aufgrund der kürzeren Kommunikationswege zwischen allen Beteiligten diese schneller behoben werden könnten.

7.5 Schienengüterverkehrsverordnung

Die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr (Schienengüterverkehrsverordnung) wurde am 20. Oktober 2010 im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Sie trat zum 9. November 2010 in Kraft und enthält neue Regelungen, die u. a. den Ausbau, die Modernisierung und den Zugang zur Schieneninfrastruktur (Einrichtung von Korridoren, Einrichtung eines „One Stop Shop“ – vgl. auch Abschnitt 8.6, etc.) betreffen. Die Bundesnetzagentur hat begonnen, die Auswirkungen der Neuregelungen insbesondere mit Blick auf die Regulierungstätigkeit zu untersuchen und wird ihre Bewertung auch im Jahr 2011 fortsetzen. Dies geschieht nicht nur bilateral in Kooperation mit der EU-Kommission oder in den verschiedenen europäischen Fachgremien, sondern insbesondere auch in der gemeinsamen Arbeitsgruppe „Rail Freight“ der geplanten IRG-Rail mit Vertretern der Regulierer aus Großbritannien, den Niederlanden, Österreich und der Schweiz. Gemeinsam soll ein Konzept zum grenzübergreifenden Beschwerdeverfahren erstellt werden und eine gemeinsame Bewertung erfolgen, welche Konsequenzen sich aus den Vorschriften der Verordnung für die Regulierer ergeben.

7.6 Rail Net Europe – RNE

Rail Net Europe (RNE) ist eine Vereinigung, die von Eisenbahninfrastrukturbetreibern und Allocation Bodies (Entgelt erhebende Stellen) ins Leben gerufen wurde, die die Interessen ihrer Mitglieder vertreten soll. Ihre Aufgabe ist es, den Zugang zum europäischen Eisenbahnnetz einfacher zu gestalten sowie die Qualität und Effizienz auf internationalen Eisenbahnstrecken zu erhöhen. Darüber hinaus soll RNE die Konditionen und Prozesse im internationalen Eisenbahn-Infrastrukturmanagement vereinfachen, harmonisieren und optimieren, um somit für das gesamte Eisenbahnwesen Mehrwerte zu schaffen.

Ende 2010 veranstaltete RNE eine Konferenz in Brüssel, bei der RNE der Bundesnetzagentur und den Regulierern der anderen Mitgliedstaaten ihre aktuellen Aktivitäten vorstellte. Sie informierte dabei über ihre verschiedenen IT-Anwendungen, die durch RNE europaweit eingeführt wurden, um es Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturmanagern zu ermöglichen, länderübergreifend miteinander zu arbeiten. Mit dem webbasierten Tool „Pathfinder“ werden die zahlreichen Kommunikationsprozesse koordiniert, die bei der Buchung von internationalen Trassen entstehen. Trassenablehnungen erfolgen durch die nationalen Infrastrukturmanager. Die Regulierungsbehörden sind nach ihrem jeweiligen Eisenbahnrecht eingebunden.

Für den Frachtverkehr wurde das Verfahren „Click & Ride“ eingeführt, das den EVU zur Information über freie Kapazitäten im Gelegenheitsverkehr zur Verfügung steht. Die EVU können über dieses Webtool auch Trassen bis zu sechs Stunden vor einer geplanten Abfahrt buchen. Dieses Verfahren steht alternativ zum bisherigen Anmeldeverfahren zur Verfügung. Des Weiteren wurde das Monitoring und Reporting Tool Europtirails präsentiert. Mit

diesem IT-System wird den EVU im internationalen Güterzugverkehr die Möglichkeit angeboten, den aktuellen Zuglauf der Züge zu verfolgen. Dabei werden u. a. Verspätungen oder Umleitungen von Zügen bei Störungen im Betriebsablauf angezeigt.

Im Anschluss wurde ein Überblick über die Verhandlungen der europäischen Infrastrukturbetreiber zu den European General Terms and Conditions (E-GTC) gegeben. Die E-GTC stellen die Umsetzung der Forderung der EU-Kommission nach einer Harmonisierung der nationalen Konditionen in Europa für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur für internationalen oder nationalen Verkehr dar. Die Vereinbarungen sind bis auf einige wenige Themen (Haftung bei Stornierungen, Einschränkungen, Verspätungen und Unterbrechungen) abgeschlossen. Eine Prüfung durch die Regulierungsbehörden hat noch nicht stattgefunden.

Zum Ende der Konferenz wurde der „One Stop Shop“ (OSS) vorgestellt, der nach der Schienengüterverkehrsverordnung einzurichten ist. RNE führte hierzu eine Kundenzufriedenheitsbefragung durch. Die Ergebnisse ergaben, dass der OSS überwiegend positiv wahrgenommen wird und fast 50 Prozent der Kunden mit dem Service sehr zufrieden sind. In der Gesamtschau beobachten die Regulierer die Harmonisierungsbestrebungen der europäischen Infrastrukturbetreiber insbesondere unter Gesichtspunkten der Eisenbahnrechtskonformität. Der zentralisierten und automatisierten Vergabe von Trassen bzw. Kapazität kommt daher besondere Aufmerksamkeit zu.

7.7 Bilaterale Zusammenarbeit

Neben der Mitarbeit in den internationalen Gremien und Arbeitsgruppen fanden wieder bilaterale Gespräche mit Besuchsdelegationen bei der Bundesnetzagentur statt. So empfing die Behörde eine Abordnung von Wissenschaftlern aus Japan, um sie über den Inhalt des Recast zu informieren. Ferner konnte die Situation in Deutschland hinsichtlich Sicherheitsfragen in einem wettbewerblichen Markt, die Harmonisierung auf zwischenstaatlicher Ebene oder die Frage der Kapitalkosten der Infrastruktur dargestellt werden.

Beim Besuch einer französischen Expertengruppe aus Industrie und Politik informierte die Bundesnetzagentur über die Entwicklung der Bahnregulierung. Sie zeigte dabei auf, welche Schritte bereits unternommen wurden, um einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Schienennetzen sicherzustellen. Nicht zuletzt wurde den Besuchern auch verdeutlicht, wie die Regulierung mehrerer Sektoren innerhalb einer Behörde zahlreiche Synergieeffekte heben kann, da auf bereits vorhandene Grundlagen aufgebaut und erfolgreiche Maßnahmen auch in anderen Bereichen angewandt werden können.

Im Rahmen von Twinning und TAEIX Projekten empfing die Bundesnetzagentur eine Delegation aus der Ukraine sowie aus Kroatien und stellte ihre Regulierungstätigkeiten im Allgemeinen und speziell im Eisenbahnsektor vor.

Twinning-Projekte werden von der EU finanziert und sind ein Instrument zur Förderung von Partnerschaften zwischen Behörden aus den EU-Mitgliedstaaten und öffentlichen Verwaltungen in Beitrittskandidaten- und potentiellen Beitrittskandidatenstaaten, sowie Ländern der europäischen Nachbarschaft. Ziel ist der Aufbau von Behördenstrukturen im Einklang mit der europäischen Verwaltungspraxis.

Im Rahmen des „Technical Assistance Information Exchange“ (TAIEX)-Programms der Europäischen Union werden Staaten an die Europäische Union herangeführt und im Hinblick auf die Angleichung, Um- und Durchsetzung der EU-Gesetzgebung unterstützt.

Teil III Rolle der Bundesnetzagentur, Herausforderungen, Ausblick

1 Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur

1.1 Aufgaben und Struktur der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur, bei Gründung noch „Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP)“, wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1998 als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) errichtet. Sie entstand aus der Überleitung von Aufgabenbereichen aus dem ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT) sowie dem ehemaligen Bundesamt für Post und Telekommunikation (BAPT). Im Zuge der Übernahme der Aufgaben aus dem Energiewirtschaftsgesetz und dem novellierten Allgemeinen Eisenbahngesetz wurde die Reg TP im Jahr 2005 in Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) umbenannt.

Die Bundesnetzagentur hat in erster Linie den Auftrag, durch Regulierung im Bereich der Telekommunikation, des Postwesens, der Energiemärkte und des Eisenbahnsektors den Wettbewerb zu fördern und einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten, zudem in den Bereichen Telekommunikation und Post flächendeckend für angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu sorgen sowie Regelungen zu Frequenzen und Rufnummern zu schaffen. Diese Aufgaben sind im Telekommunikationsgesetz (TKG), im Postgesetz (PostG), im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) festgelegt. Zahlreiche Verordnungen und sonstige Ausführungsbestimmungen enthalten ergänzende Regelungen.

1.2 Aufbau der Eisenbahnregulierung

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27. April 2005 hat das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) eine umfassende Novellierung erfahren. Daraus haben sich für die Bundesnetzagentur neue Zuständigkeitsbereiche im Rahmen der Eisenbahnregulierung ergeben, die diese seit dem 1. Januar 2006 wahrnimmt.

Die Bundesnetzagentur ist für die Überwachung der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Ei-

senbahninfrastruktur, Schienenwegen und Serviceeinrichtungen sowie den jeweiligen Dienstleistungen verantwortlich. Dabei liegt die Fachaufsicht im Bereich der Eisenbahnregulierung beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), die organisatorische Zuständigkeit und damit die Dienstaufsicht verbleibt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi).

Die Aufgaben der Bundesnetzagentur im Rahmen der Eisenbahnregulierung ergeben sich in erster Linie aus den §§ 14 bis 14g AEG, die durch die Regelungen der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) ergänzt werden. Die Bundesnetzagentur wacht über die Einhaltung der Zugangsvorschriften zur Eisenbahninfrastruktur, insbesondere hinsichtlich der Erstellung des Netzfahrplans, der Entgeltgrundsätze und der Entgelthöhen.

Die Abteilung 7 (Eisenbahnregulierung) der Bundesnetzagentur besteht aus fünf Referaten. Davon sind zwei Referate für grundsätzliche Fragestellungen zuständig und drei Referate mit der operativen Regulierungstätigkeit betraut. Daneben ist in der Abteilung 3 die internationale Koordinierung der Eisenbahnregulierung angeordnet.

Innerhalb der Abteilung 7 übernimmt das Referat 701 vor allem die Bearbeitung rechtlicher Grundsatzfragen. Das Referat 702 ist für ökonomische Grundsatzfragen, Marktbeobachtung und Statistik zuständig. Das Grundsatzreferat 701 gewährleistet die Kohärenz der Entscheidungen der Abteilung, nimmt Kontakte zu Bundes- und Landesministerien, Verbänden und zum Eisenbahninfrastrukturbeirat wahr, führt die Projekte und Grundsatzverfahren außerhalb von Einzelfallentscheidungen durch und unterstützt die anderen Referate bei Verfahren. Das Referat 702 nimmt unter anderen die Aufgaben des Monitorings der betrieblich-technischen Regelwerke von Eisenbahnunternehmen, Erheben von Daten über den Zustand von Eisenbahninfrastrukturen sowie Marktbeobachtung und Statistik wahr. Es bearbeitet zudem grundsätzliche betriebswirtschaftliche Fragestellungen zur Entgelt- und Kostenkalkulation.

Die operativen Aufgaben der Eisenbahnregulierung werden von den anderen drei Referaten der Abteilung 7, dem Referat für den Zugang zur Schieneninfrastruktur und Dienstleistungen (703), dem Referat für den Zugang zu Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen (704) und dem Referat für Entgelte für Schienenwege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen (705) wahrgenommen.

Das Referat 703 nimmt dabei unter anderem Prüfungen vor, wenn Trassenanmeldungen von zugangsberechtigten Eisenbahnverkehrsunternehmen für den Netzfahrplan oder den Gelegenheitsverkehr abgelehnt werden (§§ 14d, 14e und 14c AEG) oder wenn wegen betrieblich-technischer Regelungen Schwierigkeiten beim Netzzugang bestehen (§ 14c AEG). Zudem werden durch das Referat Schienennetz-Benutzungsbedingungen, Rahmenverträge und Schienenwegekapazitäten geprüft.

Das Referat 704 prüft und gewährleistet den diskriminierungsfreien Zugang und die Nutzung von Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen für Eisenbahnverkehrsunternehmen und andere Zugangsberechtigte. Serviceeinrichtungen als Teil der Eisenbahninfrastruktur sind dabei Personenbahnhöfe, Güterbahnhöfe und Terminals, Rangierbahnhöfe, Zugbildungseinrichtungen, Abstellgleise, Wartungseinrichtungen, Einrichtungen für Brennstoffaufnahme und Häfen (§ 2 Absatz 3c AEG).

Das Referat 705 überprüft die Einhaltung der Entgeltmaßstäbe und Entgeltgrundsätze, die sich aus dem AEG und der EIBV ergeben. Des Weiteren werden die Veröffentlichung aller Listen der Entgelte und in Einzelverfahren Struktur und Höhe der Entgelte anhand von Einzelkostennachweisen überprüft. Referat 705 ist zuständig für rechtlich-ökonomische Fragestellungen und Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Entgelten für Schienenwege, Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen. Die Fortentwicklung der Entgeltregulierung gehört ebenso zum Aufgabenbereich.

Innerhalb der Abteilung 3 ist das Referat 311 für internationale Grundsatzfragen und strategische Regulierungsansätze der bei der Bundesnetzagentur angesiedelten Sektoren zuständig, also auch für den Eisenbahnsektor. Zudem koordiniert das Referat 311 die Mitarbeit bei Twinning- und Taiex-Projekten. Das Referat 312 betreut die internationale Koordinierung speziell für die Bereiche Telekommunikation und Eisenbahn. Im Bereich der Eisenbahn nimmt das Referat 312 die Aufgaben der Koordinierung der Mitarbeit in internationalen und europäischen Gremien und sektorspezifischer internationaler Berichtspflichten, der Vorbereitung und Teilnahme an internationalen Terminen des Präsidiums und der Teilnahme an internationalen Konferenzen zur Vertretung der Bundesnetzagentur wahr.

1.3 Eisenbahninfrastrukturbeirat

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat bei der Bundesnetzagentur ist ein Beratungsgremium mit gesetzlich definierten Aufgaben und Rechten. Er setzt sich aus neun Mitgliedern des Deutschen Bundestages und neun Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates zusammen. Die Ländervertreter müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Eisenbahninfrastrukturbeirates werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages bzw. des Bundesrates von der Bundesregierung berufen. Das aktuelle Mitgliederverzeichnis ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Den Vorsitz hatte bis März 2010 der Bundestagsabgeordnete Uwe Beckmeyer inne. Sein Nachfolger ist der brandenburgische Verkehrsminister Jörg Vogelsänger. Als stellvertretende Vorsitzende fungierten die Senatorin bei der Staatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin Ingeborg Junge-Reyer und der Bundestagsabgeordnete Dirk Fischer. Seit September 2010 vertritt der Bundestagsabgeordnete Gero Storjohann den Vorsitzenden. Zur Umsetzung der Regulierungsziele ist der Eisenbahninfra-

strukturbeirat berechtigt, bei der Bundesnetzagentur Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen. Er berät die Bundesnetzagentur bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und der Erstellung ihres Tätigkeitsberichts. Außerdem hat er die Aufgabe, der Bundesnetzagentur Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit zu machen. Die Bundesnetzagentur informiert den Eisenbahninfrastrukturbeirat regelmäßig über ihre aktuellen Aufgaben und Entscheidungen.

Der Eisenbahninfrastrukturbeirat hat im Jahr 2010 vier Mal getagt. Seiner besonderen Aufmerksamkeit haben das Stationspreissystem der DB Station&Service AG und das Trassenpreissystem der DB Netz AG sowie der Zugang zu Serviceeinrichtungen gegolten.

Darüber hinaus hat der Eisenbahninfrastrukturbeirat die Bundesnetzagentur um Vorschläge zur Novellierung des Eisenbahnregulierungsrechts gebeten, um diese im Gesetzgebungsverfahren diskutieren zu können.

2 Herausforderungen im gegenwärtigen Regulierungsrahmen

Nach fünf Jahren Regulierungstätigkeit im Eisenbahnsektor kann mit Blick auf die Förderung von Wettbewerb im Eisenbahnsektor eine positive Bilanz gezogen werden. Dennoch bleiben auch im gegenwärtigen Regulierungsrahmen Herausforderungen und es ergeben sich neue Fragestellungen. Dass die Marktentwicklungen und die notwendigen Regulierungskonzepte nicht statisch sind, spiegelt sich in der Entwicklung der Eisenbahnregulierung und einer kontinuierlichen Diskussion um die Spezifika des Regulierungsrahmens im Eisenbahnsektor wieder. Zuletzt wurde im Koalitionsvertrag der Bundesregierung eine Stärkung der Bundesnetzagentur vorgesehen. Zudem wird eine grundsätzliche Novellierung der eisenbahnrechtlichen Grundlagen mit einer Konsolidierung der unterschiedlichen Rechtsquellen diskutiert. Die Bundesnetzagentur hat hier auch die Möglichkeit, ihre Erfahrungen aus der Regulierungspraxis einzubringen.

Im Folgenden sollen einige Bereiche angerissen werden, bei denen eine Schärfung des bestehenden Regulierungsregimes zur Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Wettbewerbs aus Sicht der Bundesnetzagentur beitragen würde. In weiten Teilen sind die angesprochenen Punkte auch Teil der oben genannten Diskussionen.

Als ein wichtiger Punkt ist hier die Regulierung der Infrastrukturnutzungsentgelte zu nennen. Die Bundesnetzagentur ist der Ansicht, dass durch eine verstärkte Effizienzorientierung Anreize zur Senkung der Kosten und Nutzungsentgelte für Eisenbahninfrastruktur die Attraktivität des Verkehrsträgers Schiene gesetzt und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter gesteigert werden kann. Ebenfalls ist wegen der Vergleichbarkeit der wettbewerblichen Bedeutung ein Angleichen der Entgeltmaßstäbe für Personenbahnhöfe mit denen für Schienenwege aus Sicht der Bundesnetzagentur wünschenswert.

Bei der Informationsgewinnung wäre es für eine ausgewogene, auf die Bedürfnisse des Marktes abgestimmte Regulierung von großem Vorteil, wenn die Befugnisse der Bundesnetzagentur zur Durchführung von Markterhebungen und Studien ausdrücklich klargestellt würden.

Es gibt auch aus dem Markt an die Bundesnetzagentur herangetragene Probleme, die den Wettbewerb auf den Eisenbahnverkehrsmärkten beeinflussen, die aber nicht in den Rahmen der Regulierungskompetenz der Bundesnetzagentur fallen.

So zeigt der Vortrag vieler Unternehmen bzw. Interessenverbände des Schienengüterverkehrs zur Bepreisung von Bahnstrom, dass eine besondere Missbrauchsaufsicht nach Vorbild der anderen Regulierungsbereiche (vgl. §§ 42, 43 TKG; § 32 PostG und §§ 30, 31 EnWG) zu einer Stärkung des Wettbewerbs beitragen könnte.

Ebenso von wettbewerblicher Bedeutung wie die Versorgung mit Bahnenergie ist der Zugang zu Vertriebseinrichtungen durch Eisenbahnverkehrsunternehmen. Hier könnte eine Konkretisierung der Zugangsrechte zu solchen Einrichtungen zu einer Wettbewerbsstärkung im Schienenpersonenverkehr beitragen.

Im Gegensatz zu den anderen regulierten Sektoren ist der Bundesnetzagentur im Eisenbahnbereich kein Beteiligungsrecht an Gerichtsverfahren Dritter eingeräumt, die Eisenbahnregulierungsrecht als Gegenstand haben. Durch ein solches Beteiligungsrecht könnte eine Vereinheitlichung des Umgangs mit diesen Vorschriften und damit Rechtssicherheit für alle Marktbeteiligten unterstützt werden.

Im Ergebnis sind diese, aus Sicht der Bundesnetzagentur für den Wettbewerb wünschenswerten, Veränderungen vor allem durch gesetzgeberische Initiative zu erreichen bzw. können so unterstützt und erleichtert werden.

3 Ausblick 2011

Aus der Vielzahl der im Jahr 2011 anstehenden Tätigkeiten im Bereich der Eisenbahnregulierung sind die nachfolgenden Tätigkeiten hervorzuheben.

3.1 Ökonomische Grundsätze

3.1.1 Anreizregulierung

Nachdem die Bundesnetzagentur bereits 2008 einen Bericht zur Einführung einer Anreizregulierung im Eisenbahnsektor präsentiert und die Bearbeitung methodischer Einzelfragen fortgesetzt hat, wird die weitere Ausgestaltung auch im Jahr 2011 Thema in der Eisenbahnregulierung sein. Dies gilt ebenso auf europäischer Ebene, denn eine Anreizregulierung von Nutzungsentgelten ist eine notwendige Ergänzung zu effizienzorientierten Mehrjahresverträgen, um adäquate Entgelthöhen sicherstellen zu können.

3.1.2 Bestimmung der Entgeltbildungskomponenten

Zur Überprüfung der Entgeltbemessung für Schienenwege werden Verfahren entwickelt, die auf Basis differierender Markttragfähigkeiten innerhalb des Eisenbahnsektors eine rechtskonforme Gestaltung von Trassenpreisen

ermöglichen. Ein Konzept zur Bestimmung der notwendigen Kosten, die unmittelbar auf Grund des Zugbetriebes anfallen, wird gesondert erarbeitet.

3.2 Entgeltregulierung

3.2.1 Prüfungsschwerpunkte 2011 – Preishöhenmissbrauch und Entgeltbildung im Trassenpreissystem der DB Netz AG

Die Bundesnetzagentur ist seit dem Jahr 2006 in der Prüfung der Entgelte von Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) aktiv und hat in diesem Bereich bereits wichtige Erfolge erzielt. Die Prüfungen erstreckten sich dabei bislang im Wesentlichen auf die Diskriminierungsfreiheit der Entgeltgestaltung. Es ist für alle Zugangsberechtigte, darunter auch viele Newcomer und private Konkurrenten der Deutschen Bahn AG, essenziell, in der Entgeltgestaltung der EIU gleiche Ausgangsbedingungen vorzufinden. In den kommenden Jahren wird daher neben dem Prüfungsschwerpunkt der Diskriminierungsfreiheit und der Entgeltbildung die Prüfung hinsichtlich eines allgemeinen Preishöhenmissbrauchs in den Vordergrund rücken. Damit wird die Frage zu klären sein, ob EIU infolge eines insgesamt überhöhten Entgeltniveaus eine übermäßige Rendite erzielen.

3.2.1.1 Prüfung eines möglichen Preishöhenmissbrauchs bei Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Nachdem im Jahr 2010 die Grundlage für diese Prüfung weiter spezifiziert werden konnte, soll nunmehr mit weiteren, konkreten Schritten begonnen werden. Als Ausgangspunkt dient dabei vor allem das von Frontier Economics Ltd. im Auftrag der Bundesnetzagentur erstellte und öffentlich konsultierte Kapitalkostengutachten sowie Stellungnahmen dazu. Das Gutachten beinhaltet eine konkrete Einschätzung, welche Renditen unter den besonderen Bedingungen des deutschen Eisenbahnsektors als angemessen bezeichnet werden können. Unterteilt nach Art der betriebenen Infrastruktur sowie unterschieden in bundeseigene und nicht-bundeseigene EIU, gehen aus dem Gutachten Maßgaben für die zugrunde zu legende Rendite hervor. Mit dieser Angabe wird künftig ein Abgleich zwischen den gesetzlich vorgegebenen und den tatsächlich erreichten Renditen der EIU möglich sein. Einem etwaigen Preishöhenmissbrauch kann somit wirksam entgegengetreten werden.

Bei der Überprüfung werden zunächst die EIU des Bundes im Vordergrund stehen, denn DB Netz AG und die DB Station&Service AG konnten in den vergangenen Jahren ihre Unternehmensergebnisse erheblich steigern. Eine Intensivierung der Renditehöhenkontrolle wird daher allgemein vom Eisenbahnmarkt gefordert.

3.2.1.2 Überprüfung des Trassenpreissystems der DB Netz AG

Im Jahr 2010 hat die Bundesnetzagentur die Prüfung des sogenannten Regionalfaktors im Trassenpreissystem der DB Netz AG mit dem Ergebnis abgeschlossen, dass dieser nicht die Anforderungen an diskriminierungsfreie Entgelte erfüllte. Im kommenden Jahr soll die Prüfung des Trassenpreissystems der DB Netz AG intensiviert werden. Hierzu soll neben der Einhaltung der Renditeobergrenze (s. o.) die Kostenverteilung näher betrachtet werden. Hier wird geprüft, ob die gesetzlichen Maßgaben zur Preisbildung eingehalten werden, die eine marktübliche Preisbildung garantieren.

3.2.2 Leitfaden Entgelte

Die Bundesnetzagentur plant für 2011 die Veröffentlichung eines Leitfadens Entgelte. Mit diesem Leitfaden soll den EIU eine Unterlage zur Verfügung gestellt werden, aus denen Informationen über die gesetzlichen Vorgaben und die daraus resultierenden Anforderungen an Entgelthöhe und -struktur hervorgehen. Anliegen der Bundesnetzagentur ist es, häufig auftretende Fehlerquellen zu bezeichnen und somit unter den EIU ein verbessertes Verständnis für die Gesetzessystematik zu fördern. Das Auftreten von beanstandenswürdigen Entgeltfestlegungen soll auf diese Weise verringert und mehr Rechtssicherheit geschaffen werden.

Der Leitfaden wird zunächst für Betreiber der Schienenwege erscheinen. Für diese gelten besondere gesetzliche Anforderungen an die Entgeltregelungen. Es ist geplant, den Leitfaden nachfolgend auch um Informationen zu erweitern, die für Betreiber von Serviceeinrichtungen relevant sind.

3.2.3 Konzept für ein lärmabhängiges Trassenpreissystem

Die gesetzlichen Regelungen des § 21 Absatz 2 Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) erlauben bei den Infrastrukturnutzungsentgelten einen Entgeltbestandteil, der den Kosten umweltbezogener Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung trägt und damit eine lärm- bzw. emissionsbezogene Differenzierung des Trassenpreises ermöglicht. Die Bundesnetzagentur hat in der Vergangenheit bereits Überlegungen zu lärmabhängigen Trassenpreissystemen in einem von den Bundesministerien der Bereiche Verkehr, Wirtschaft, Finanzen und Umwelt (BMVBS, BMWi, BMF, BMU) initiierten Arbeitskreis begleitet. Die konzeptionellen Arbeiten werden im Jahr 2011 abgeschlossen.

Aufgrund der bisher erworbenen Erkenntnisse, beispielsweise durch modellhafte Abbildungen möglicher Ausgestaltungsvarianten lärmabhängiger Trassenpreise, und der Ergebnisse zwischenzeitlich erstellter Gutachten wird zur Jahresmitte eine abschließende Empfehlung an den politischen Entscheidungsträger erarbeitet werden. Darüber hinaus ist beabsichtigt, dass die Mitglieder des Arbeitskreises die weiteren Entwicklungen der Einführung eines lärmabhängigen Trassenpreissystems auch zukünftig beobachten werden.

3.2.4 Begleitung des Stationspreissystems 2011

Das im Markt vieldiskutierte neue Stationspreissystem (SPS 2011) für die Benutzung der rund 5 400 Bahnhöfe

und Haltepunkte der DB Station&Service AG ist seit 1. Januar 2011 gültig. Trotz des rechtswirksamen Inkrafttretens wird die Bundesnetzagentur auch in den kommenden Jahren ausführliche Prüfungen des Stationspreissystems durchführen.

Im dritten Quartal 2010 hat die Bundesnetzagentur das neue Stationspreissystem auf die Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Eisenbahnrechts überprüft. Das neue Stationspreissystem erfüllt viele Anforderungen des Marktes und der Bundesnetzagentur an Entgeltdifferenzierung und Entgelthöhe. Die vormals bestehenden Unterschiede in den Kostendeckungsgraden in den einzelnen Bundesländern, die eine wesentliche Ursache für die Beanstandung der Bundesnetzagentur waren, wurden beseitigt. Der Bezug auf die Aufgabenträgergebiete führt zusätzlich zu dem positiven Effekt, dass Zuschüsse der Aufgabenträger oder eine Ausweitung der bestellten Zugleistungen nur im jeweiligen Gebiet preiswirksam werden können.

Die Entgeltkomponente „Zuglängenfaktor“, die im Wesentlichen die Verteilung der Kostenlasten zwischen Schienenpersonenfernverkehr und Schienenpersonennahverkehr justiert, war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht hinreichend durch sachliche Kriterien belegt. Die Bundesnetzagentur hat die Regelungen daher nur unter Vorbehalt akzeptiert. Die DB Station&Service AG muss im Verlauf des Jahres 2011 hierzu eine eisenbahnrechtskonforme Preisbildungssystematik vorlegen und die hiermit verbundenen prognostizierten Auswirkungen für die verschiedenen Gruppen von Marktteilnehmern erläutern.

Die Auswirkungen des SPS 2011 auf das Wettbewerbsgeschehen werden einen Schwerpunkt der bevorstehenden regulierungsbehördlichen Tätigkeit bilden. Geplant ist, die Kosten der DB Station&Service AG, auf deren Basis die Entgelte gebildet werden, auf ihren Leistungsbezug hin genauer zu überprüfen. Schließlich dürfen die Entgelthöhen die zugrundeliegenden Kosten nicht in unangemessener Weise überschreiten. Daraus resultiert auch die Begrenzung der Rendite, die mit dem Betrieb der Personenbahnhöfe erzielt wird, auf ein angemessenes Maß. Ziel ist es, die Voraussetzungen für eine kontinuierliche Verbesserung des Stationspreissystems zu schaffen und dabei die Bedürfnisse der Marktteilnehmer – darunter auch mögliche „Newcomer“ im Schienenpersonenfernverkehr – im Blick zu behalten.

3.3 Koordinierungsverfahren

Bei der Erstellung des Netzfahrplans für 2011 wurden insgesamt knapp 56 000 Trassenanmeldungen abgegeben, von denen ca. 12 500 Trassenanmeldungen Nutzungskonflikte aufwiesen. Die EIBV sieht in § 9 Absatz 3 für solche Konflikte ein Koordinationsverfahren vor. Nahezu alle Trassenkonflikte wurden in den letzten Jahren nach Aussagen der DB Netz AG in diesem Verfahren geklärt. Im Nachhinein gab es seitens der Zugangsberechtigten jedoch in Bezug auf Ablauf, Kommunikation, Transparenz und Lösungsmöglichkeiten im Koordinierungsverfahren häufig Kritik.

Die Bundesnetzagentur erhielt u. a. Hinweise, dass den am Konflikt beteiligten Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) nur unzureichende bzw. deutlich von der Trassenanmeldung abweichende Trassen angeboten wurden. Der Koordinationsprozess verläuft im Allgemeinen intransparent. Zudem erhielt die Bundesnetzagentur bislang keine detaillierten Informationen, wie die Konflikte im Einzelnen konkret gelöst wurden. Eine detaillierte Beschreibung des Koordinierungsverfahrens ist bislang nicht vorhanden. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesnetzagentur ein Grundsatzverfahren eingeleitet. Ziel des Verfahrens ist die Erstellung einer detaillierten Beschreibung des Koordinierungsverfahrens durch die DB Netz AG bis zum Frühjahr 2011. Hierdurch sollen künftig bei Trassenkonflikten durch einen einheitlichen und transparenten Prozessablauf Lösungen gefunden werden. Die Verfahrensbeschreibung soll die bisher in den Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNB) enthaltenen Grundsätze des Koordinierungsverfahrens ergänzen. Die Bundesnetzagentur strebt eine Anwendung dieses Verfahrens durch die DB Netz AG bereits zur Konstruktionsphase des Netzfahrplans 2012 an. Dabei wird die Bundesnetzagentur die praxisgerechte Anwendung der neuen Regelungen beobachten und gegebenenfalls auf weitere Ergänzungen bzw. Verbesserungen derselbigen zum Koordinierungsverfahren hinwirken.

3.4 Betriebserschwernisse bei Baumaßnahmen

Im Zusammenhang mit Baumaßnahmen entstehen für die Zugangsberechtigten regelmäßig höhere Kosten für die Durchführung ihrer Verkehre. So kommt es u. a. aufgrund von Umleitungen zu höheren Trassen-, Personal- und Energiekosten sowie zu Mehrkosten für den Einsatz von zusätzlichen Wagen und Loks. Bei Ausfall von Zügen werden Kosten für den Schienenersatzverkehr verursacht, sowie zusätzliche Lagerkosten bei den transportierenden Unternehmen.

Die Richtlinie „Fahren und Bauen“ ermöglicht es den Zugangsberechtigten, ihre Betriebserschwerniskosten im Rahmen der Stellungnahmen einzureichen, so dass sie in die Bewertung, wie die Baumaßnahmen durchzuführen sind, einfließen können. Wie diese Stellungnahmen in der Praxis in die Baumaßnahmen der DB Netz AG einbezogen und gewichtet werden, soll in einem bereits eingeleiteten Grundsatzverfahren eruiert werden. Hierbei soll eine aktive Begleitung der Baumaßnahmenplanung in ihren unterschiedlichen Entwicklungsstadien durch die Bundesnetzagentur stattfinden. Ziel ist es herauszufinden, ob eine ausreichende Berücksichtigung der Interessen der Zugangsberechtigten erfolgt.

Darüber hinaus soll überprüft werden, ob den Zugangsberechtigten ausreichend Informationen zur Verfügung gestellt werden, um ihre Kosten anhand der Angaben der DB Netz AG zu geplanten Baumaßnahmen richtig einschätzen und qualifizierte Stellungnahmen abgeben zu können.

3.5 Schienenwegkapazität

Drei Faktoren drohen in den kommenden Jahren zu Kapazitätsengpässen im deutschen Schienennetz zu führen: Die wirtschaftliche Gesundung führt inzwischen zu wachsenden Güterverkehren, im Schienenpersonenfernverkehr zeichnet sich zunehmende Konkurrenz ab, und innerhalb der nächsten drei bis fünf Jahre sind drei europäische Güterverkehrskorridore durch Deutschland einzurichten. Das Verfahren „Überlastete Schienenwege“ (§§ 16 bis 18 EIBV) erhält damit zunehmende Aktualität. Insbesondere auf den Hauptachsen drohen Konflikte zwischen Personen- und Güterverkehr, wobei Ersterer in der Regel mittels langfristiger „integraler Taktfahrpläne“ entwickelt wird, während der Güterverkehr einen „open access“, oft auch im kurzfristig realisierten Gelegenheitsverkehr, zum Schienennetz erwartet: Beides ist mit zunehmender Be- und Überlastung von Schienenwegen aber kaum noch befriedigend miteinander vereinbar.

Der wichtigste europäische Güterverkehrskorridor von den ARA Häfen (Antwerpen, Rotterdam, Amsterdam) verläuft längs des Rheins zur Schweiz und nach Oberitalien. Die nördlich und südlich an Deutschland angrenzenden Nachbarstaaten, Niederlande und Schweiz, organisieren schon heute ihre Schienenverkehre als „Systemverkehre“ und versuchen so, betriebliche sowie verkehrliche Ansprüche an die Schienenkapazität zu optimieren. Allerdings sieht die deutsche EIBV bislang bei Trassenplanung und -vergabe keine vorgeplanten „Systemtrassen“ vor, so dass hier die Gesamtproblematik in einem umfangreichen Projektvorhaben untersucht und Lösungen für die konkrete Anwendung gefunden werden müssen. Der Zusammenarbeit der Betreiber der Schienenwege muss dabei die Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden entsprechen. Das Aufgabenspektrum der Bundesnetzagentur verschiebt sich dabei von der Überwachung der Trassenvergabe in Richtung zusätzlicher Überprüfung, ob die Marktbedürfnisse aller Verkehrsarten (Nah- und Fernverkehr, jeweils im Personen- und Gütertransport) angemessen und diskriminierungsfrei hinsichtlich der Mengen- und Zeitproblematik berücksichtigt werden.

3.6 Personenbahnhöfe

Die Bedeutung des Wettbewerbs insbesondere im Schienenpersonennahverkehr steigt seit einigen Jahren stetig an, da in den kommenden Jahren ein Großteil der bundesweiten Verkehrsleistungen von den Aufgabenträgern neu vergeben werden. Der Anteil der von Wettbewerbern der DB konzernangehörigen EVU erbrachten Verkehrsleistung hat in der Vergangenheit kontinuierlich zugenommen. Dementsprechend werden auch die Personenbahnhöfe und die spezifischen Nutzungsmöglichkeiten dieser Eisenbahninfrastrukturen in verstärktem Maße von Wettbewerbern nachgefragt und benötigt werden.

Für Zugangsberechtigte spielt neben der grundsätzlichen Verfügbarkeit auch die konkrete Ausstattung von Stationen eine wesentliche Rolle (Qualität und Umfang). Dabei treten häufig Unsicherheiten über die Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen den Stationsbetreibern und den Zugangsberechtigten auf.

Darüber hinaus ist der Trend erkennbar, dass sich Zugangsberechtigte, aber auch Aufgabenträger verstärkt um den Ausbau eigener Leistungen bemühen (z. B. Vertriebs(dienst)leistungen oder Informations- bzw. Servicedienstleistungen gegenüber den Reisenden). Dort wo der Infrastrukturbetreiber bestimmte Leistungen nicht erbringt oder auf bestimmte Ausstattungsmerkmale verzichtet, fordern die Wettbewerber die Möglichkeit, den Fahrgästen eigenständig zusätzlichen Komfort und Sicherheit bieten zu können (Qualitätswettbewerb). Die Bundesnetzagentur beobachtet hier ein zunehmendes Konfliktpotenzial.

Die Bundesnetzagentur wird die laufenden Verfahren, z. B. zur Frage der Qualität von Leistungen des Stationsbetreibers, des Zugang zu Informationsmedien, der Möglichkeit, eigene Leistungen in den Personenbahnhöfen zu erbringen, oder auch die Frage, welche Pflichten an einen Zugangsberechtigten weiter gegeben werden dürfen, konsequent vorantreiben.

3.7 Marktbeobachtung

Im Bereich der Eisenbahnregulierung setzt das breite Aufgaben- und Tätigkeitsspektrum der Bundesnetzagentur eine angemessene Kenntnis des regulierten Marktes zwingend voraus. Zugunsten einer marktnahen Regulierungstätigkeit müssen daher aktuelle und valide Marktdaten zur Verfügung stehen. In Ergänzung externer Quellen erhebt die Bundesnetzagentur die benötigten Informationen per Marktumfrage in eigener Verantwortung. Diese Erhebung wird in 2011 in weiter optimierter Form zum insgesamt sechsten Mal stattfinden. Aus den Auswertungen der zugelieferten Daten gewonnene Erkenntnisse und Informationen finden Eingang in die Publikationen der Bundesnetzagentur und werden als Grundlage für Regulierungsentscheidungen verwandt. Wesentliche Marktergebnisse werden darüber hinaus im direkten Gespräch mit Verbänden und interessierten Eisenbahnunternehmen erörtert und diskutiert.

Zur weiteren qualitativen Verbesserung der zur Verfügung stehenden Datenbasis sollen insbesondere die Zusammenarbeit mit anderen Behörden intensiviert und die Abläufe bei der Datenerfassung weiter optimiert werden.

3.8 Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums

Die EU-Kommission hat am 17. September 2010 eine „Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums“ (sogenannter. „Recast“) vorgeschlagen. Dieser Vorschlag fasst – neben kleineren Änderungen des 2. und 3. Europäischen Eisenbahnpaketes – hauptsächlich das 1. Eisenbahnpaket dergestalt neu, als dessen Richtlinien 2001/12-14/EG mit den Richtlinien 91/440/EWG und 95/18/EG zu einer einzigen Richtlinie zusammengeführt werden. Ziel des Vorschlags ist es, die Integration und Entwicklung des europäischen Schienenverkehrsmarktes zur Schaffung eines echten EU-Binnenmarktes zu erleichtern. Neben materiellen Änderungen werden hierzu Änderungen an Kompetenzen von Kommission, der European Railway Agency (ERA) und der Regulierungsstellen vorgeschlagen. Die Bundesnetzagen-

tur wird die Diskussion des Richtlinienentwurfs in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesverkehrsministerium und den anderen europäischen Regulierungsbehörden begleiten.

3.9 Aufbau eines Netzwerks unabhängiger Regulierungsstellen

Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2010 gemeinsam mit den Regulierungsstellen aus Großbritannien, den Niederlanden, Österreich und der Schweiz eine Initiative zur verstärkten Zusammenarbeit der unabhängigen Regulierungsstellen im Eisenbahnsektor (sog. IRG-Rail) gestartet, um in diesem Sektor den Austausch von Erfahrungen und Fachwissen sowie die Entwicklung von best practices zu fördern und so den europäischen Binnenmarkt durch konsistente Anwendung des Europäischen Rechtsrahmens voranzutreiben. Hierbei dienen die seit langem etablierten Netzwerke unabhängiger Regulierungsstellen im Telekommunikations- und Energiebereich als Vorbild. Die formale Gründung des Netzwerks im Eisenbahnsektor soll durch die Unterzeichnung eines „Memorandum of Understanding“ erfolgen, mit dem die Einzelheiten der verstärkten Zusammenarbeit festgelegt werden sollen.

An diesem Beispiel zeigt sich, wie wertvoll die Übertragung von Erfahrungen aus anderen Bereichen – hier dem Telekommunikations- und dem Energiebereich sein kann, die so auch für die anderen von der Bundesnetzagentur regulierten Sektoren fruchtbar gemacht werden können.

Die internationalen Aspekte der Arbeit der Bundesnetzagentur gewinnen immer mehr an Bedeutung. Insbesondere auf europäischer Ebene führt die Gründung neuer Gremien in allen von der Bundesnetzagentur regulierten Sektoren zu einer verstärkten Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsstellen. Ein höheres Maß an Koordinierung der Regulierungstätigkeiten soll zur Verwirklichung eines europäischen Binnenmarktes beitragen. Um Synergien so gut wie möglich zu nutzen, müssen hierbei die einzelnen Regulierungsbereiche übergreifend im Blick gehalten werden. Nur so können Gemeinsamkeiten aber auch Unterschiede identifiziert und ein einheitliches Auftreten der Bundesnetzagentur nach außen abgestimmt und nach innen koordiniert werden.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

A

ABP	Allgemeinen Bedingungen für die Nutzung von Personenbahnhöfe
Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AG	Aktiengesellschaft
ARA Häfen	Amsterdam – Rotterdam – Antwerpen
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen

B

BAG SPNV	Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV
BAPT	Bundesamt für Post und Telekommunikation
BdS	Betreiber der Schienenwegen
BEGebV	Bundeseisenbanngebührenverordnung
BEWG	Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie
BvSE	Betreiber von Serviceeinrichtungen
BZ	Betriebszentrale

D

DB AG	Deutsche Bahn AG
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
DUSS	Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene-Straße mbH

E

EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EIBV	Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
ERA	European Railway Agency (Europäische Eisenbahnagentur)
ERTMS	European Rail Traffic Management System (Europäisches Zugleit- und Sicherheitssystem)
EU	Europäische Union
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen

G

GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWh	Gigawattstunden

H

HPA Hz	Hamburg Port Authority Hertz (Frequenz)

I

INBP	Infrastrukturnutzungsbedingungen Personenbahnhöfe
IQ-C	International Group for Improving the Quality of Rail Transport in the North-South Corridor (Gruppe zur Verbesserung der Qualität des Eisenbahnverkehrs auf dem Nord-Süd-Korridor)
IRG-Rail	Independent Regulators‘ Group-Rail (Gremium unabhängiger Eisenbahnregulierer)

K

kWh	Kilowattstunden

L

LeiDis-NK	Leitsystem zur Netzdisposition Kunde (Dienstleistung der DB Netz AG)
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
LZ-Trasse	Leerzug-Trasse

M

Mio.	Millionen

N

NBS	Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
NBS-AT	Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen – Allgemeiner Teil
NRW	Nordrhein-Westfalen

O

OVG	Oberverwaltungsgericht

P

Pkm	Personenkilometer
PostG	Postgesetz

R

RB	Regulator/Bodies (Regulierungsstellen)
RCL	Rail & Logistik Center Wustermark GmbH & Co KG
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
RNE	Rail Net Europe (Verbund Europäischer Eisenbahninfrastrukturbetreiber zur gemeinsamen Vermarktung von internationalen Trassen)
RNI	RegioNetz Infrastruktur GmbH

S

SGV	Schienengüterverkehr
SNB	Schienennetz-Benutzungsbedingungen
SPFV	Schienenpersonenfernverkehr
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SPS	Stationspreissystem

T

TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Instrument (EU-Programm zur Unterstützung von Ländern im Hinblick auf die Angleichung, Um- und Durchsetzung der EU-Gesetzgebung)
Tf	Triebfahrzeugführer
TKG	Telekommunikationsgesetz
tkm	Tonnenkilometer
Tsd.	Tausend
Twinning	EU-Programm zum Auf- und Ausbau öffentlicher Strukturen in Beitrittskandidaten

V

VBB	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VG	Verwaltungsgericht
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333